



Universidad Autónoma de Madrid

“La Política de Descentralización en México 1983-2004”

Tesis para optar por el grado de Doctor en Teoría Política,
Teoría Democrática y Administración Pública

Tutor

Doctor Carlos Alba Tercedor

Candidato:

Rigoberto Ramírez López

Madrid, Septiembre de 2008.

“La Política de Descentralización en México 1983-2004”

Índice

Presentación	5
Introducción	8
Capítulo I: Enfoque analítico y Definición de Conceptos	12
Introducción	13
La Descentralización: el Concepto y un Método de Redistribución del Poder	15
El Enfoque de Análisis de las Políticas Públicas	23
Capítulo II: Las Etapas de la Descentralización en México	32
Introducción	33
Crisis fiscal y Reformas en el Sistema Político Mexicano	34
Las etapas de la descentralización en México	40
Del Federalismo nominal al Federalismo real. La descentralización forzada	41
Los rasgos distintivos del Sistema Político Mexicano: Centralización económica y Centralización política (1983-1988)	44
Fractura en las élites y profundización de las demandas democratizadoras (1988-1994)	48
La llegada de la oposición a los Gobiernos estatales y Municipales (1994-2000)	51
Entre la Desconcentración y la Descentralización	65
Los Ingresos: Un ejemplo de Descentralización	59
¡Más recursos disponibles a condición de...!	64
Capítulo III: Alternancia y Profundización del Pluralismo Político	68
Introducción	69
La Descentralización del Poder Público	70
Del Presidencialismo sin controles al Presidencialismo acotado	73
El Senado como instrumento de rearticulación de las Relaciones Intergubernamentales	76
La Cámara de Diputados; promotora de Reformas Constitucionales y Electorales	79
Los Congresos Locales: Baluartes del Cambio Político	81
Los Gobiernos estatales de oposición, demandantes de una redistribución del poder público	83
La Oposición en los Gobiernos Municipales	85

Capítulo IV: Medición del grado de Descentralización en México	88
Introducción	89
Participación del Sector Público en el Producto Interno Bruto en México	90
El tamaño del empleo en el Sector Público	98
La estructura del Sector Público Mexicano	105
El nivel de descentralización de la Administración Pública en México	107
La Descentralización del Gasto Público	116
La Descentralización del Gasto de Inversión en Obras Públicas	120
Las fuentes de los ingresos de los Estados: La Autonomía Fiscal	123
La Concentración Regional de los Ingresos Federales (El Ingreso Tributario y no Tributario)	128
 Capítulo V: Alternancia Política y Rediseño Institucional	 133
Introducción	134
El proceso de descentralización y la evolución del marco Institucional de los Gobiernos Municipales	135
Los Referentes Teóricos	137
El marco institucional del Municipio	142
Evolución del Diseño Institucional	143
Autoridad Político Administrativa de Carácter Colegiado	146
Competencias para prestar Servicios Públicos	148
Facultades para administrar su Hacienda	151
Representación Proporcional en la integración de los Ayuntamientos	152
Los Municipios en las Constituciones Estatales	157
Los Municipios en las Leyes Federales	160
Planeación	162
Finanzas	163
Desarrollo Urbano	167
Las Áreas Naturales Protegidas	171
Los Servicios Públicos Municipales: La Gestión del Agua	173
Los Servicios Públicos Municipales: Drenaje y Alcantarillado	177
Los Servicios Públicos Municipales: Basura	180

Capítulo VI: Pluralismo, Descentralización y Evolución del Marco Institucional de los Gobiernos Municipales 183

Introducción	184
El estado de Guanajuato: Algunos referentes socioeconómicos	187
El nivel de desarrollo de los municipios del estado de Guanajuato	193
Índice de Concentración Demográfica (ICD)	197
Índice de Desarrollo Humano (IDH)	199
Índice de Infraestructura Doméstica (IID)	201
Indicador Compuesto de Desarrollo Municipal (ICDM)	203
Regionalización de Guanajuato	206
Región I: Noreste o de la Sierra Gorda	207
Región II: Norte o de la Sierra de Guanajuato	209
Región III: Centro-Oeste o del Bajío Leonés	211
Región IV: Región Abajeña del Suroeste	213
Región V: Bajío Sur	215
Región VI: Centro-Este (Laja-Bajío)	218
La gestión de las finanzas públicas como elemento diferenciador en el estilo de gobierno en los estados de la federación mexicana	220
El modelo de gestión de los gobiernos panistas	221
El modelo priísta de gestión del gasto gubernamental	225
El gasto público; un elemento de mayor diferenciación de los modelos de gestión priistas y panistas	229
El Modelo Priísta	234
La contribución del estado de Guanajuato al rediseño de los gobiernos municipales	237
Contexto y caracterización del proceso de rediseño institucional de los gobiernos municipales de Guanajuato	239
Cambio institucional y recomposición de las elites municipales	245
El cambio de elites en las estructuras de la administración pública local	246
El cambio de las elites en los Ayuntamientos	249
El cambio institucional visto a través de la reglamentación municipal	252
La tasa de emisión de reglamentos en un estado sin alternancia	254
El partido político gobernante en los municipios y la emisión de reglamentos	256
Asuntos pendientes en la reforma de los gobiernos locales	259
La Moción de Censura	264
Cuestión de confianza	267

Capítulo VII: Balance del desempeño de los Gobiernos Municipales en el estado de Guanajuato 1999-2004	273
Introducción	274
Planteamiento metodológico	278
El diagnóstico y su objeto de estudio	279
Objetivos particulares	282
Las categorías de la gestión	283
Participación ciudadana	284
Comunicación y transparencia	284
Competitividad administrativa	284
Funcionalidad del Ayuntamiento	285
Selección de las instancias de la gestión municipal	287
La elección de la población a encuestar	289
Diseño del cuestionario y clasificación de las preguntas	290
Estratificación y consistencia de los municipios 1999-2004	293
Movilidad en el ordenamiento de la clasificación general	300
Movilidad en la ubicación de la estratificación	304
Consistencia en la gestión de los municipios	310
Consistencia en Participación Ciudadana	312
<i>Atención y resolución de las demandas ciudadanas</i>	312
<i>Relación de la gestión con ciudadanos y grupos sociales</i>	313
<i>Funcionalidad del Consejo de Planeación del Desarrollo Municipal</i>	314
Consistencia en Comunicación y Transparencia	316
<i>Comunicación del desempeño de la gestión administrativa</i>	316
<i>Control y transparencia de la Cuenta Pública</i>	316
<i>Mecanismos de contraloría interna</i>	317
Consistencia en Competitividad Administrativa	319
<i>Sistema de Planeación</i>	319
<i>Sistema de Evaluación</i>	320
Consistencia en Funcionalidad del Ayuntamiento	323
<i>Organización y métodos de trabajo</i>	323
<i>Ejercicio de la facultad reglamentaria</i>	324
<i>Autoridad, dirección y supervisión</i>	324
Fortalezas, debilidades y agenda para mejorar el desempeño municipal	326
El coeficiente de correlación; una herramienta para identificar fortalezas y debilidades de la gestión municipal	327
Los resultados en el nivel estatal	329
Los resultados en el nivel municipal	331
Expectativas de movilidad	333
Ubicación gráfica de los municipios	336
Hacia una Agenda para mejorar la gestión pública municipal	356
Conclusión	364
Anexo	368
Bibliografía de Referencia	376

Presentación

El sistema político mexicano ha transitado hacia un estadio de mayor pluralidad y competitividad real entre las alternativas partidistas del país, que ha tenido por consecuencia propiciar expectativas diferentes en la conducción de la vida política y económica. El espectro relacional del sistema político y de sus reformas implicó no sólo a los partidos políticos sino también al conjunto de los actores de la estructura del poder en México y, de manera destacada, a los actores gubernamentales del orden federal, estatal y municipal.

Una de las estrategias de la nueva conducción ha sido precisamente la descentralización política. En efecto, el proceso de descentralización deriva de la necesidad del régimen mexicano de atender la crisis de la economía en los años ochenta y de enfrentar los cuestionamientos al centralismo gubernamental y ofrecer salidas a las demandas democratizadoras de diversas corrientes de la sociedad.

La estrategia de descentralización política apeló a la reivindicación del federalismo y a la modernización económica con formatos de mayor racionalidad técnico-administrativos. Se trataba de una estrategia nacional que implicaría a todos los actores de la vida pública y que requería la articulación de nuevas coaliciones políticas que la promovieran; pero especialmente necesitaba la participación de los actores gubernamentales en dichas coaliciones, pues en ellos radicaría el impulso de la descentralización desde las instancias del poder.

Por supuesto, la descentralización política no se instauró de golpe sino a través de un proceso en el que se formaron diferentes coaliciones que defendían un cierto grado de descentralización, en el proceso podemos apreciar fases con algunos rasgos que fueron abonando a su concreción.

La primera fase va de 1983 a 1988. Es una etapa que se retoma con la idea de situar el contexto en el que se empieza a estructurar la política de descentralización en México; es importante porque en 1983 se hace una reforma constitucional que ha sido muy importante en el rediseño de los gobiernos locales.

La segunda fase va de 1988 a 1994. Se puede llamar de fragmentación de las elites y profundización de las demandas democratizadoras, caracterizada por la llegada de la oposición a los Congresos Locales y al Congreso Federal. Desde ahí se impulsan reformas que contribuyen al rediseño del marco institucional que garantizaba transparencia y certidumbre en los procesos electorales; y desde el congreso se profundizó el proceso de descentralización de recursos a todo el país.

La tercer fase va de 1994 a 2000. Se caracteriza por la creciente llegada de la oposición a los gobiernos de los estados y a los municipios, en este periodo se centra con especial interés el presente trabajo, pues es el que aporta más información factual para entender la política de descentralización implementada a nivel nacional y en la que el estado de Guanajuato hizo una contribución importante y que a la postre llevaría a la oposición a ocupar la presidencia de la república.

La cuarta fase va de 2000 a 2004. La oposición en el gobierno se afianza a través de sus diferentes iniciativas en materia de rediseño de los gobiernos locales; es aquí donde se estudia la contribución que realizó el estado de Guanajuato al proceso de descentralización que se desarrollo a nivel nacional; la estrategia seguida es describir el papel que desempeñaron tanto el gobierno del estado (PAN) como los gobiernos municipales.

Objetivo del trabajo

Analizar la evolución de la política de descentralización en México, en el marco de la alternancia política.

Hipótesis (Línea de Investigación)

Uno de los efectos más importantes de la alternancia en el poder ocurrida en México, es la descentralización política; tanto porque en sí misma produjo una redistribución del poder antes concentrado y centralizado en el partido hegemónico, Partido Revolucionario Institucional (PRI), como porque el nuevo contexto de competencia electoral y mayor pluralismo político demanda a los gobiernos una estrategia de descentralización técnico-administrativa para asegurar la gobernabilidad del sistema político y porque permite que los partidos consigan su permanencia en el poder.

Introducción

El trabajo estará integrada por siete capítulos; en el primer capítulo se propone el concepto que se utilizará para analizar el proceso de descentralización política en México; es decir, se expone una definición del término; se establecen cuales son las dimensiones que se utilizan para hacer el análisis de lo centralizado o descentralizado que es el país; en el mismo capítulo se describe el marco analítico de las coaliciones en defensa de políticas que es el marco analítico que se utilizara para estudiar el proceso de descentralización en México.

En el capítulo dos se describe el contexto en el cual surgen los primeros intentos de descentralización en México y las reformas que se hicieron al sistema político en un contexto de crisis fiscal en la década de los 80`s. Además se hace una descripción de las etapas por las que pasa la política de descentralización y la evolución que el sistema político mexicano va experimentando a lo largo de 1983 a 2004. Quizá es un capítulo muy descriptivo pero es importante que sea así; pues sirve como enlace entre los capítulos 1 y el 3, 4 y 5.; ya que en el primer capítulo se establecieron las dimensiones que se deben analizar en los procesos de descentralización, en el segundo se describe la evolución del sistema político mexicano y la evolución de la política de descentralización; posteriormente en los tres capítulos siguientes (3, 4 y 5) se hace el análisis de esas dimensiones, pero siempre teniendo en consideración el contexto en el que se esta desarrollando el procesos de descentralización.

En el capítulo tres se analiza una de las dimensiones que se utilizan para saber que tan descentralizado es un país; es decir, la distribución del poder público medido a través de los cargos de representación o elección pública, en todos los niveles institucionales de gobierno. En dicho capítulo se analiza como el PRI empieza a perder poder e influencia en todo el país, en todos los niveles de gobierno y en las instituciones de deliberación del gobierno (Congresos Locales y Federal). Es importante señalar que se optó por hacer una

medición a través de las elecciones, pues el voto ciudadano finalmente es el instrumento utilizado para constituir los poderes públicos y con ello podemos medir el pluralismo político, en el capítulo se demuestra que el PRI pierde espacios de poder en todos los niveles institucionales de gobierno, de tal manera que debe aprender a convivir y a compartir el poder; ello definió el rumbo y el grado de la descentralización.

El capítulo cuatro es extenso pero muy útil para entender el nivel de descentralización de México, puesto que se analizan dos dimensiones que son clásicas en el estudio del tamaño del sector público y de la descentralización de los gobiernos, las variables que se analizan son: el empleo público y el gasto público ejercido por cada nivel de gobierno.

En primer lugar se analiza el tamaño del sector público en México y su aportación al PIB nacional, se analiza también la participación que el sector público (las empresas paraestatales, los diferentes niveles de gobierno federal, estatales y municipales) aporta al PIB generado en el sector público. Posteriormente se analiza el tamaño del empleo en el sector público comparado con el empleo generado en el sector privado, se hacen comparaciones con el caso de España, por ser un caso exitoso de descentralización y de transición democrática, las conclusiones que se desprenden de esta comparación son muy útiles.

También en el capítulo 4 se analiza la estructura del sector público en México y el nivel de descentralización de la administración pública en México, medido a través del porcentaje de empleo público que tienen bajo su control el gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales en el periodo de 1980 a 2003; además se hace un ejercicio comparado con el proceso de la descentralización español; medido a través también del empleo público por nivel de administración (Nacional, Autonómico y Municipal); desde ahora se puede anticipar que los resultados del análisis también son muy interesantes.

El otro filón de análisis del proceso de descentralización es el porcentaje de gasto ejercido por los diferentes niveles de gobierno, también se hace una comparación con el nivel de descentralización de España, las conclusiones también son esclarecedoras y trazan la ruta por la cual el proceso de descentralización en México puede y seguramente en el futuro deberá transitar.

Otro indicador que se utiliza en el capítulo 4 es la descentralización del gasto de inversión en obras públicas, el indicador ofrece evidencia sólida para defender el argumento de que el proceso de descentralización en México es reciente, pero sostenido e irreversible.

Finalmente, en este capítulo se analiza también la autonomía fiscal de los gobiernos Estatales y municipales medida a través del porcentaje de ingresos que obtienen como producto de las transferencias y aportaciones del gobierno Federal y el porcentaje de ingresos captados por los gobiernos locales. Se hace también un análisis de la aportación que cada entidad federativa, incluido el Distrito Federal, hace al ingreso federal (tributario y no tributario).

En el capítulo cinco se analiza un aspecto que se pasa por alto en muchas ocasiones, pues el proceso de descentralización ha implicado ajustes al marco institucional en el cual los gobiernos municipales desarrollan sus funciones; se explica que el proceso de reingeniería institucional no solamente se ha quedado en el nivel de la reforma constitucional, sino que al otorgarse mayores atribuciones a los gobiernos municipales, se desencadenó un proceso de armonización de las leyes, reglamentos y normas oficiales mexicanas que tienen que ver con esas nuevas funciones; se señala también que el proceso de armonización del marco legal ha sido el producto de la intervención de una multiplicidad de actores. Se llega a la conclusión que este proceso es relativamente reciente y que apenas se concluyó dicha armonización en el año 2001, por lo cual los efectos de estas reformas aún tienen que ser analizadas.

En el capítulo seis centramos el análisis en el estado de Guanajuato pues en este estado y tras la llegada de la oposición al gobierno estatal y a los gobiernos municipales, se desataron una serie de dinámicas que modificaron las relaciones intergubernamentales y que paulatinamente fueron modificando el marco institucional con el que funcionaban los gobiernos municipales, en el capítulo se presenta información factual que muestra que en el estado los nuevos gobiernos panistas pronto transformaron el modelo de gestión gubernamental e iniciaron transformaciones que terminarían impulsando un proceso de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos municipales, que aún hoy sigue en proceso y del cual todavía no se ha hecho un balance objetivo.

Finalmente en el capítulo siete se hace una evaluación del desempeño de los gobiernos locales y el papel que han desempeñado en todo el proceso de descentralización, para ello se utiliza información de dos diagnósticos elaborados; uno a solicitud de la Coordinación de Desarrollo Regional del Estado de Guanajuato en el año de 1999, y el otro realizado en el 2004 como parte de un proyecto financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, ambos estudios realizados por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. En dicho capítulo se comparan los resultados del diagnóstico de 1999 y del 2004, el comparativo nos aportará información para ver si los gobiernos municipales han evolucionado positivamente en su funcionamiento y organización y cuales son las innovaciones que han realizado, así como saber cuales son las fortalezas y debilidades de los municipios.

CAPÍTULO I

ENFOQUE ANALÍTICO

Y

DEFINICIÓN DE CONCEPTOS

INTRODUCCIÓN

La descentralización ha ocupado un lugar muy importante en la agenda académica como un objeto de estudio, pero también se ha posicionado en la agenda de gobierno como un instrumento de racionalización del Estado. La descentralización se ha analizado como un proceso de redistribución del poder político, o como una necesidad técnico-instrumental que contribuye e incrementa la eficiencia y eficacia de la administración del Estado, la bibliografía especializada así lo demuestra; sin embargo, no hay estudios, por lo menos en México, que la examinen desde el enfoque de análisis de las políticas públicas independiente del marco analítico que se tome.

Por ello analizar la política de descentralización desde el enfoque de las políticas públicas; en un estado miembro de la federación mexicana y su contribución a la descentralización del gobierno en general es relevante; además como señala Sabatier las políticas públicas sólo pueden analizarse y comprenderse a cabalidad si se estudia al menos un periodo de entre 10 o 15 años, por ello en el presente estudio se analiza la política de descentralización en el estado de Guanajuato fundamentalmente en el periodo de 1994-2004, pero también se incluye en el análisis un periodo más amplio que va de 1983-1994 pues en esta etapa se generan cambios institucionales importantes, además se hace un seguimiento del proceso de descentralización primero desde un enfoque a nivel nacional; utilizando datos macroeconómicos para explicar el grado y profundidad del proceso, posteriormente nos centramos en el estado de Guanajuato, y por supuesto analizamos la contribución que desde el estado se hizo al proceso nacional de transferencia de funciones, responsabilidades y recursos.

En las siguiente páginas el lector encontrara argumentos y datos para defender la **hipótesis** de que en el proceso de descentralización del gobierno mexicano, la oposición jugó un papel muy importante, pues se fue ubicando y convirtiendo en una alternativa real de gobierno; también se mostrará que la pluralidad política en los Congresos Locales y el Federal, originó una redistribución del poder político que en el pasado se concentraba en un ejecutivo fuerte y que prácticamente funcionaba sin controles; también se mostrara que a partir de 1992 se inició un proceso de descentralización franca, es decir, que contemplaba la transferencia de recursos humanos, y posteriormente financieros. Finalmente también se hará referencia al proceso de reingeniería institucional pues se describirán las modificaciones que se realizaron al marco legal con el que los municipios funcionan y las posibles implicaciones de estas reformas.

La Descentralización: el Concepto y un Método de Redistribución del Poder

Es necesario definir qué se entiende por descentralización y analizar algunas otras experiencias de descentralización en otros países, con la intención de dar cuenta de los caminos que se han recorrido para otorgarles a los gobiernos locales mayores atribuciones. Además, es importante definir algunos conceptos del campo de estudio de las políticas públicas que serán útiles en el presente trabajo de investigación.

Con respecto al concepto de descentralización, no existe una definición consensual sobre el término², (...) aunque sí suele diferenciarse entre la descentralización administrativa y la descentralización política.

² La diversidad de definiciones sobre el concepto de descentralización puede ser consultada en Finot Iván; *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*; Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES; Santiago de Chile; 2001. Simplemente con la idea de que el lector obtenga un panorama sobre las diferentes acepciones que se le da a los procesos de descentralización.

- *Desconcentración*: redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central, hacia oficinas no localizadas en la capital.
- *Delegación*: transferencia de poder de decisión y administración – incluidas responsabilidades financieras - sobre funciones públicas a organizaciones semiautónomas, no totalmente controladas por el gobierno central pero responsables en último término ante éste. Por ejemplo: empresas públicas, corporaciones de desarrollo regional o unidades ejecutoras de proyectos oficiales.
- *Devolución*: transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales. Particularmente, hacia municipios que eligen sus alcaldes y concejos, cobran sus impuestos y tienen independencia para tomar decisiones de inversión. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que en la mayoría de los países en desarrollo los municipios disponen de escasos recursos, carecen de personal calificado y no son lo suficientemente extensos para proveer servicios en forma económica y eficiente.

Otros autores la definen en los siguientes términos

- *Descentralización*: transferencia a órganos electos de competencias sobre las que pueden decidir irrevocable y autónomamente.
- *Delegación*: transferencia de competencias del gobierno central a órganos descentralizados por las que éstos deben responder al gobierno que delega.
- *Desconcentración*: transferencia de competencias decisorias a funcionarios designados, manteniendo por este hecho el gobierno central el poder de revocatoria.

Finalmente otro grupo de analistas proponen las siguientes definiciones:

- *Funcional*: o “reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a un solo sector de actividad” (incluida la privatización de empresas).
- *Territorial*: o “traspaso de poder decisional a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituido por un territorio o localidad”, aclarando que tanto en este caso como el anterior los respectivos órganos mantienen dependencia jerárquica respecto al poder central.
- *Política*: cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales.

La primera sigue criterios de racionalización administrativa, sin tener por qué afectar necesariamente la forma en que se construye y se ejerce el poder político.

Pese a las diferentes apreciaciones que se tienen sobre los procesos de descentralización, aquí se asume la concepción de la *descentralización política*: por ella se entiende un proceso que implica la transferencia de facultades y poder, responsabilidades, funciones y recursos de una instancia central a los gobiernos locales (estatales y municipales), afectando así la estructura funcional del poder estatal y su administración.³

En relación a la definición del concepto de descentralización cabe señalar que Mouritzen (marzo 2006) presenta una definición muy parecida pues entiende la descentralización como “una expresión del grado en el cual; la influencia en las decisiones colectivas se dispersa entre los miembros de una sociedad (o de una organización)... Por consiguiente el grado de descentralización es una característica importante del sistema gubernamental en un país y es importante para la forma en la que funciona la democracia”.

Por otro lado los analistas de los procesos de descentralización señalan algunos argumentos en favor de la misma; de entre ellos podemos mencionar los siguientes:

- Incremento del bienestar público⁴

1. Es probable que las políticas estén más en concordancia con la preferencias de los ciudadanos.

³ Véase: J. P. Kummetz, "Descentralización, poder y gobierno", en *Desarrollo y Cooperación*, Nº 5, septiembre-octubre de 1996, Francfort, DSE, p. 3.

⁴ La Carta Europea de la autonomía local refleja con claridad cuales son las ventajas de fomentar los procesos de descentralización. Por ello la descentralización se ha convertido en una política fundamental en el ámbito Europeo.

2. Los ciudadanos “votan con los pies”; es decir, se trasladan a las ciudades o municipios que más se ajustan a sus preferencias en términos de cantidad y calidad de bienes públicos (Charles Tiebout).

- Son escuelas de democracia y fomenta la participación política.
- Se distribuye el poder
- Crea estabilidad política
- Fomenta la innovación

Finalmente es importante señalar que en todos los procesos de descentralización se deben analizar tres dimensiones: la distribución de poder y facultades; las funciones y responsabilidades; y la autonomía fiscal.

Desde América Latina (Finot, 2001) los analistas de los procesos de descentralización señalan al menos cuatro argumentos a favor de la descentralización en la región:

- En primer lugar, la descentralización es apropiada para facilitar la *competitividad*: sólo a través de ella es posible la adecuación del aparato estatal a la forma de producir los bienes y servicios públicos que la sociedad local demanda.
- En segundo lugar, la descentralización puede ser el medio para que el Estado desempeñe las nuevas funciones que le corresponden en forma eficiente, pues permite, además de una mayor eficiencia fiscal: (i) una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, (ii) la descongestión de la administración pública y (iii) una

mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.

- En tercer lugar, en lo que se refiere a objetivos sociales, nuevos sistemas de redistribución territorial deberían generar una mejor redistribución social y a la vez facilitar la operación de políticas para enfrentar la pobreza.
- En cuarto lugar, la descentralización política puede contribuir al logro de dos objetivos adicionales que también son esenciales para la gobernabilidad democrática: la *participación* ciudadana en la gestión pública y la *reducción de la corrupción*.

Tanto la visión de los analistas de la descentralización en los países desarrollados, como los estudiosos de la descentralización en América Latina, coinciden en señalar que la descentralización propicia que el gobierno sea más eficiente y las políticas tienden a ajustarse más a las demandas de los ciudadanos. El tema de la distribución del poder también es otra de las áreas en que se coincide desde los países desarrollados y en América Latina.

Por otro lado, tanto en los países desarrollados como en América Latina, se comparte la apreciación de que la descentralización fortalece la democracia y el funcionamiento de estos sistemas políticos; quizá valga la pena simplemente decir que en América Latina se confía en que con la descentralización, además de propiciar el fortalecimiento de una cultura democrática, se fortifiquen las instituciones y los controles para con ello reducir la corrupción.

Al hacer la revisión de las experiencias de descentralización de algunos países, se puede observar que a últimas fechas se ha presentado la necesidad de descentralizar o delegar algunas de las tareas básicas de gobierno. Algunos lo hacen con más profundidad que otros. El caso de Suiza es un ejemplo muy

esclarecedor, pues nunca ha tenido un Ministerio Nacional de Educación o un Ministerio de Salud. (Allen, 1990 p.1)

Los suizos responsabilizan de estos servicios y dan el control enteramente a las autoridades locales, que son más “flexibles” por lo cual pueden dar una respuesta más eficaz y eficiente a las demandas que la población plantea.

En el extremo opuesto se encuentra el caso de Inglaterra pues, con su larga historia monárquica, los gobiernos locales tienen serias restricciones para realizar algunas funciones. Sus derechos y competencias son demasiado específicos, e incluso se puede decir que los gobiernos locales son vistos como meras agencias a través de las cuales el gobierno central puede ofrecer la provisión de servicios para los ciudadanos del Estado.⁵ Sobre el proceso de reforma de los gobiernos locales en Inglaterra⁶ hay una enorme cantidad de estudios que dan cuenta de la etapa tatcheriana⁷ y de la reforma que implementó en los gobiernos locales; se dice que la principal preocupación de la reforma fue asegurar “el buen funcionamiento y la eficacia de los servicios... [dicho enfoque de la reforma] hace pasar a un segundo plano las discusiones sobre la autonomía y la democracia local. Se oye decir que la opinión pública desea que en toda la nación (es decir, en todo el Reino Unido) se apliquen las mismas reglas en materia de mantenimiento del orden, educación, atenciones sanitarias, protección social y vivienda. Esta

⁵ Véase: Wilson David, Game Chris *Temas y aspectos del gobierno local en el Reino Unido*, en La revista del Colegio de Ciencia Política y Administración Pública, Año III, Núm. 5, Segundo semestre de 1995, p. 124.

⁶ John Greenwood y David Wilson; El gobierno local y sus proyección de mercado: la experiencia Británica, en Carlos Alba Tercedor y Vanaclocha Francisco, El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno, Universidad Carlos III de Madrid, pp. 91-112. Los autores analizan la trayectoria que siguió la Gran Bretaña en el proceso de modernización de sus estructuras de gobierno a través de la implementación de la estrategia que se conoce en el medio como “*Compulsory Competitive Tendering*”, dicen los autores que es una estrategia que pretende introducir mecanismos de mercado en la administración pública local a través de la contratación de proveedores de servicios. Los gobiernos locales solo funcionan en el esquema como el principal o cliente que se encarga de contratar al prestador de servicios y vigilar que las condiciones, en términos de costo y calidad, acordadas al inicio de la contratación se cumplan o se revoque la concesión.

⁷ HELLMUT WOLLMANN, Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations, *Local Government Studies*, Vol. 30, Nº 4, Winter 2004, pp. 639-665. Este es un excelente trabajo para entender a cabalidad el proceso de reforma de los gobiernos locales en Gran Bretaña; pues reseña de una manera muy clara lo que el autor llama un proceso de reforma por la vía de la re-centralización, en el artículo se sostiene que Gran Bretaña pasa de ser un país muy descentralizado a uno con elementos altamente unitarios, en particular ver las pp. 643 a la 647.

opinión pública no toleraría importantes diferencias derivadas de un sistema de autonomía local. Se podría avanzar que en el sistema británico se pone más el énfasis en las ventajas prácticas derivadas de servicios de buena calidad que en los valores más esotéricos que representan los debates y discusiones democráticos”⁸.

A través del análisis de diferentes experiencias de descentralización iniciadas en distintos países, los estudiosos del tema han distinguido por lo menos tres tipos o modelos de descentralización,⁹ algunos incluso incorporan la privatización como una estrategia de descentralización. Los tres tipos son:

- Descentralización administrativa o delegación
- Descentralización Funcional
- Descentralización política, o devolución

La descentralización administrativa o delegación, refiere que los gobiernos centrales pueden decidir emprender un proceso de delegación de funciones con carácter estrictamente administrativo a las oficinas de alguna Secretaría o Dirección administrativa de los gobiernos locales. Todas las decisiones principales se toman centralmente, pero el servicio será dado por instancias locales y las decisiones administrativas rutinarias serán tomadas por servidores establecidos en el ámbito local, pero empleados por el poder central.

⁸ G. Marcou, *Regionalisation and its effects on local self-government*; hay una versión en castellano publicada por el Ministerio de Administraciones públicas bajo el título “*La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*” dicho trabajo es un excelente referente para entender la importancia que los gobiernos locales han empezado a tener y las diferentes estrategias que se han seguido de cara a reformar, fortalecer y hacer más eficientes a los gobiernos locales; en dicho informe se reseñan los casos de Francia, Alemania, Hungría, Polonia, Portugal, España, Suecia, Suiza, Reino Unido.

⁹ David Wilson, Chris Game, *Op. Cit.* pp. 121-122. También puede recurrirse a Keosseyian Sussy, *Análisis Comparativo de la descentralización: el caso español*, en *Federalismo y Desarrollo*, BANOBRAS, Año 9, Julio-Agosto de 1995, N° 5, pp. 27-35; incluso el propio Marcou en el informe referido hace una distinción en el mismo sentido.

La descentralización funcional, plantea que los gobiernos centrales pueden crear agencias semi-independientes para prestar servicios específicos. Un ejemplo que puede ser útil para entender esto es el caso del Servicio Nacional de Salud en Inglaterra, pues tiene una estructura basada en autoridades regionales y distritales, supervisadas por juntas de funcionarios designados desde el centro.

La descentralización política o devolución, se refiere a que el gobierno central puede devolver responsabilidades en materia de elaboración de políticas en un amplio rango de áreas de servicios a los gobiernos locales, es decir, se le regresan al gobierno municipal sus facultades de diseñar, implementar y evaluar políticas o proyectos que pretendan ofrecer soluciones a las demandas que la sociedad local está planteando.

De cualquier manera e independientemente de la estrategia que se siga en los procesos de transferencia de funciones y responsabilidades, los procesos de descentralización siempre ponen en juego tres dimensiones: funciones, recursos e influencia (poder). Es decir, con cada descentralización se hace una redistribución de competencias y el grado o profundidad del proceso se puede medir en términos de los recursos humanos y financieros que se redistribuyen; el poder o influencia es un simple resultado del nivel y volumen de recursos que los niveles de gobierno movilizan, posteriormente profundizaremos en ello.

Ahora bien, la descentralización¹⁰ ha sido analizada como un fenómeno en sí mismo, que implica un proceso de redistribución del poder político y también una

¹⁰ Para el especialista en los procesos de descentralización la siguiente lista de nombres puede ser muy familiar; sin embargo, todos hacen un estudio técnico-instrumental de la descentralización y de los tipos de descentralización que podemos encontrar entre ellos tenemos a Vincent Ostrom, Charles Tiebout y Robert Warren, Wallace Oates, Samuelson, Dennis Mueller, Daniel Levinthal, David Heymann, Campbell, Peterson y Brakarz, John Durston, Palma, Borja, Rondinelli, Palma y Rufián, Boisier, Von Haldenwang, Campbell (1991), Silverman, Robert Bennett, Huáscar Eguino. Sobre las aportaciones que cada uno de los autores mencionados han hecho al estudio de los procesos de descentralización ver Finot Iván Op. Cit.

necesidad técnico-instrumental para incrementar la eficiencia y eficacia de la administración del Estado. Sin embargo, no hay estudios que la examinen, por lo menos en México, desde el enfoque de análisis de las políticas públicas independientemente del marco analítico que se tome (es decir, con independencia de si se decide optar por un análisis de la política como un ciclo o proceso: diseño, implementación y evaluación (Brewer, Jones y Anderson; desde el marco de análisis de las coaliciones promotoras (Sabatier); desde el enfoque de las corrientes de la política y la construcción de la agenda (Kingdom) u otros enfoques que analizan las políticas como resultado de elecciones racionales desde el punto de vista económico).

Es relevante analizar la política de descentralización desde el enfoque de las políticas públicas para el caso del modelo federal mexicano, apelando al marco de “coaliciones promotoras”, para observar las coaliciones institucionales promotoras de la descentralización política en México, destacando, además, como señala Sabatier, que las políticas públicas sólo pueden analizarse y comprenderse a cabalidad si se estudia al menos un periodo de entre 10 o 15 años. El estudio analiza la descentralización política en un periodo amplio (1983 – 2004) con un enfoque a nivel nacional, utilizando datos macroeconómicos, pues en esta etapa se generan cambios institucionales importantes; y luego particulariza más acotadamente para el estado de Guanajuato su inserción y contribución al proceso de descentralización en el periodo 1994-2004.

Ya se ha hecho una definición de lo que en el presente trabajo se entenderá por el concepto de descentralización, se ha dicho también que pese a que hay una larga lista de estudios y analistas que han hecho contribuciones importantes en la clarificación del campo de análisis de la descentralización, en México no se ha hecho un estudio longitudinal (Corbeta, 2003) del proceso de descentralización, y menos aún analizado desde el enfoque de las políticas públicas, la contribución del presente trabajo es justamente en ese sentido.

El Enfoque de Análisis de las Políticas Públicas

El enfoque de análisis de políticas públicas es un campo de análisis de la acción del gobierno que nació en Estados Unidos desde la década de 1950 y que impulsó Harold D. Lasswell. Desde la Universidad de Chicago¹¹ se dieron los primeros pasos en el desarrollo de la disciplina, los cuales terminarían siendo los cimientos en los que descansa el enfoque de políticas públicas.

En el campo de las políticas públicas es común y corriente hablar de modelos analíticos. Así los especialistas hacen referencia a los modelos jerárquico, modelo de los grupos de influencia, el modelo de Racionalidad total en la toma de decisiones, el modelo Incremental, modelo de la teoría de sistemas, el Marco para el análisis de las coaliciones promotoras de políticas, entre otros.

No se pretende hacer una simple reproducción de los términos, de las herramientas analíticas y del lenguaje que se ha ido posicionando en el campo de estudio de las políticas públicas, por ello en el anexo de este capítulo, aparece un conjunto de esquemas que resumen los modelos analíticos que se han señalado anteriormente. Se debe tener en consideración que todos los modelos analíticos son herramientas que pretenden ver de manera esquematizada la información y clarificar en el entendimiento de la política. Conviene señalar que no se utilizará un

¹¹ La entrevista realizada a Gabriel A. Almond por Richar Brody, para la Asociación Estadounidense de Ciencias Políticas, da cuenta del espíritu académico que le dio origen al enfoque de las políticas públicas; se dice por ejemplo que en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Chicago se consolidó un grupo de investigadores liderado por Merriam; Lasswell; Quince Wright y Leonard White; dicho grupo desarrolló un esquema de trabajo y de formación de cuadros que hacía énfasis en la multidisciplinariedad; es decir, Almond reseña que los aspirantes a Doctorado en la década de 1920 y 1930 (cuando fue estudiante) eran examinados en todas las áreas, menos aquella sobre la que trataba su tesis, ya que se suponía que la debían dominar de todas formas. De modo que para obtener su diploma de doctorado, *tenían que saber de relaciones internacionales; derecho público; administración pública; partidos políticos y elecciones; lo mismo que de comportamiento político; filosofía política; historia del pensamiento político; etcétera*. Otro factor que contribuyó de manera importante a que el enfoque de políticas públicas fusionara distintas disciplinas para explicar las políticas es que los departamentos de economía, sociología, ciencia política y antropología de la misma Universidad se interrelacionaron de manera profunda; Merriam pero sobre todo Laswell tuvo la visión de articular diferentes métodos y enfoques para hacer investigaciones sobre las políticas públicas, todo ello con la intención de mejorar las decisiones públicas.

sólo un modelo¹², por ello se hablará de política incremental, modelo jerárquico de implementación, coaliciones promotoras de políticas, de corrientes (*streams*), agendas sistémicas y de gobierno, actores, empresarios de políticas, diseño, implementación y evaluación de políticas, y otros; pero siempre con un significado muy preciso y que ha sido abundantemente explicado en la literatura pertinente, por lo cual en el presente trabajo ni siquiera se hace alguna cita textual de términos que son ampliamente compartidos por los especialistas.

De acuerdo con lo anterior, se recurrirá a varios marcos analíticos que se entrecruzan de manera justificada, para tener una comprensión más cabal de la política de descentralización en México. Por ejemplo, el modelo de implementación jerárquico sirve para explicar la manera como se inicia el proceso de implementación de la política de descentralización en México en el año de 1983, pues en esa fecha se hacen reformas constitucionales al marco legal que regían las funciones y facultades que desempeñaban los gobiernos municipales.

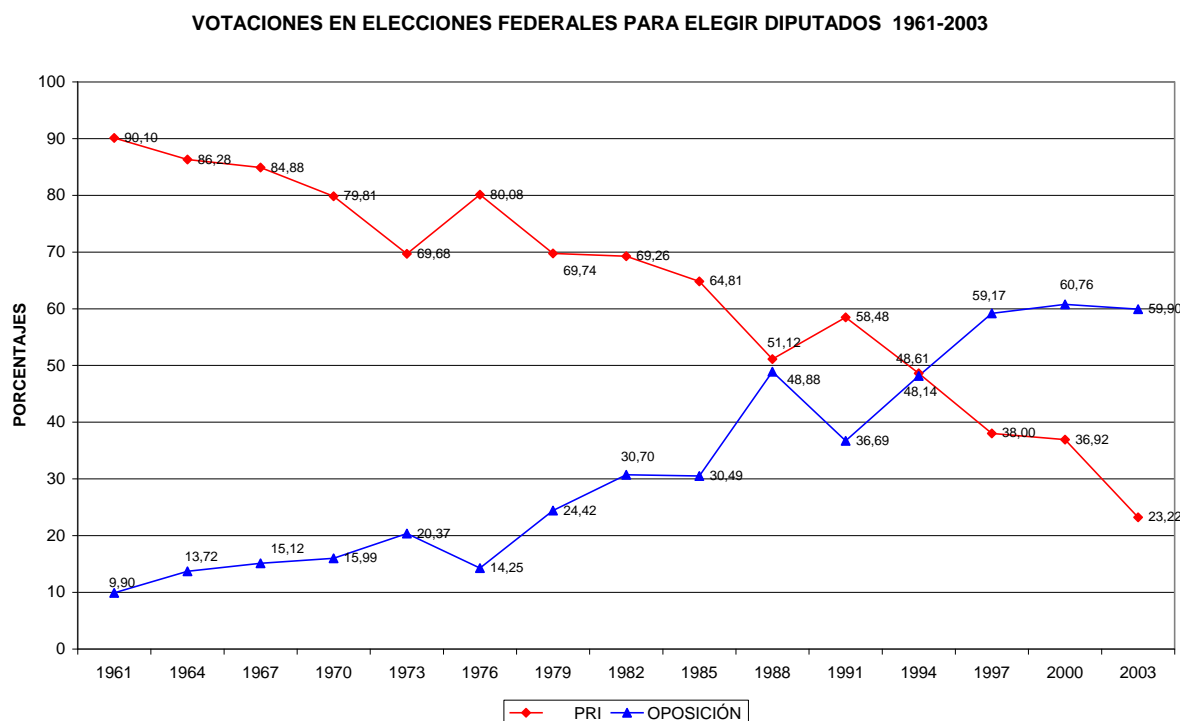
La transferencia de funciones y responsabilidades en esta etapa inicial del proceso de la política de descentralización se implementó en la fase autoritaria del país. El Congreso en dicha etapa era controlado por el partido de Estado (PRI). Hacia 1983, fecha en el que se hacen las reformas constitucionales sobre los gobiernos municipales, había una relación entre partido de Estado (PRI) y oposición de casi 70% de los escaños para el PRI contra el 30% de los escaños para toda la oposición (en la gráfica 1.1 se presentan datos sobre las votaciones realizadas durante el periodo de 1961-2003). En esa época la oposición se quejaba de que los debates los ganaban ellos (la oposición) pero sistemáticamente perdían las votaciones, con lo cual las reformas constitucionales lograban ser aprobadas casi sin incorporar ninguno de los elementos que la oposición había señalado.

¹² Los modelos son marcos que sirven para analizar coherente y lógicamente la información o los hechos, al utilizar solamente un modelo o marco se corre el riesgo de hacer un análisis parcial de la política, por ello es conveniente recurrir a tanto modelos como sea necesario para entender de manera integral la política.

En ese contexto el Presidente simplemente tenía que dirigir la maquinaria gubernamental para implementar las decisiones que ya había tomado en colaboración con su círculo cercano; el Congreso en esa etapa de la historia del país era un simple apéndice del gobierno, no se asumían como una institución que funcionara como contrapeso y control a los actos del ejecutivo.

Por todo lo anterior, el modelo jerárquico de implementación de políticas es absolutamente imprescindible al intentar entender la primera fase en el desarrollo de la política de descentralización en México; incluso es más probable que la descentralización en esta primera etapa haya sido más el producto de las crisis fiscal del gobierno mexicano y del resultado de los acuerdos firmados con el Fondo Monetario Internacional, que una política encaminada a redistribuir el poder político. Sin quererlo el gobierno generó un efecto en cadena de ajustes que empezaron siendo una respuesta a la crisis económica financiera, a la cual seguirían reformas electorales y una redistribución de los recursos humanos y materiales del gobierno, con lo cual terminarían generando una distribución del poder político muy diferente a la época autoritaria del país.

Gráfica 1.1



Fuente: www.inegi.gob.mx

Cabe aclarar que entre los marcos para el análisis de la política de descentralización en México; se recurrirá preponderantemente al enfoque desarrollado por Sabatier¹³. Al utilizar el enfoque de las coaliciones promotoras de políticas las preguntas que surgen son las siguientes: ¿Cómo y bajo que circunstancias se dio el surgimiento del tema como un asunto de interés para la sociedad y el gobierno? ¿Cuándo y cómo surge la coalición dominante de la política pública sobre descentralización o municipalización? ¿Cuál ha sido el desarrollo de la coalición dominante? ¿Cuáles son los actores importantes?, ¿Quiénes han entrado y quiénes han salido de la coalición dominante a lo largo del periodo estudiado? ¿En qué fecha surgió de manera visible el problema de la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos municipales en México y en particular en el estado de Guanajuato?

¹³Paul Sabatier, *Theories of the policy process*, 1999, Westview Press.

Las preguntas están sustentadas en las recomendaciones de Sabatier en el sentido de que para identificar las coaliciones se debe atender dos cuestiones básicas:

1.- Identificación de las elites o grupos.

2.- Centrarse en los valores prioritarios o centrales que se encuentran en disputa.

A partir de los dos elementos anteriores debe ponerse atención en tres aspectos importantes:

a) Conocer cuáles son las causas nucleares del problema; pues la determinación o identificación de las causas del problema en mucho definen los posibles escenarios de solución de los mismos.

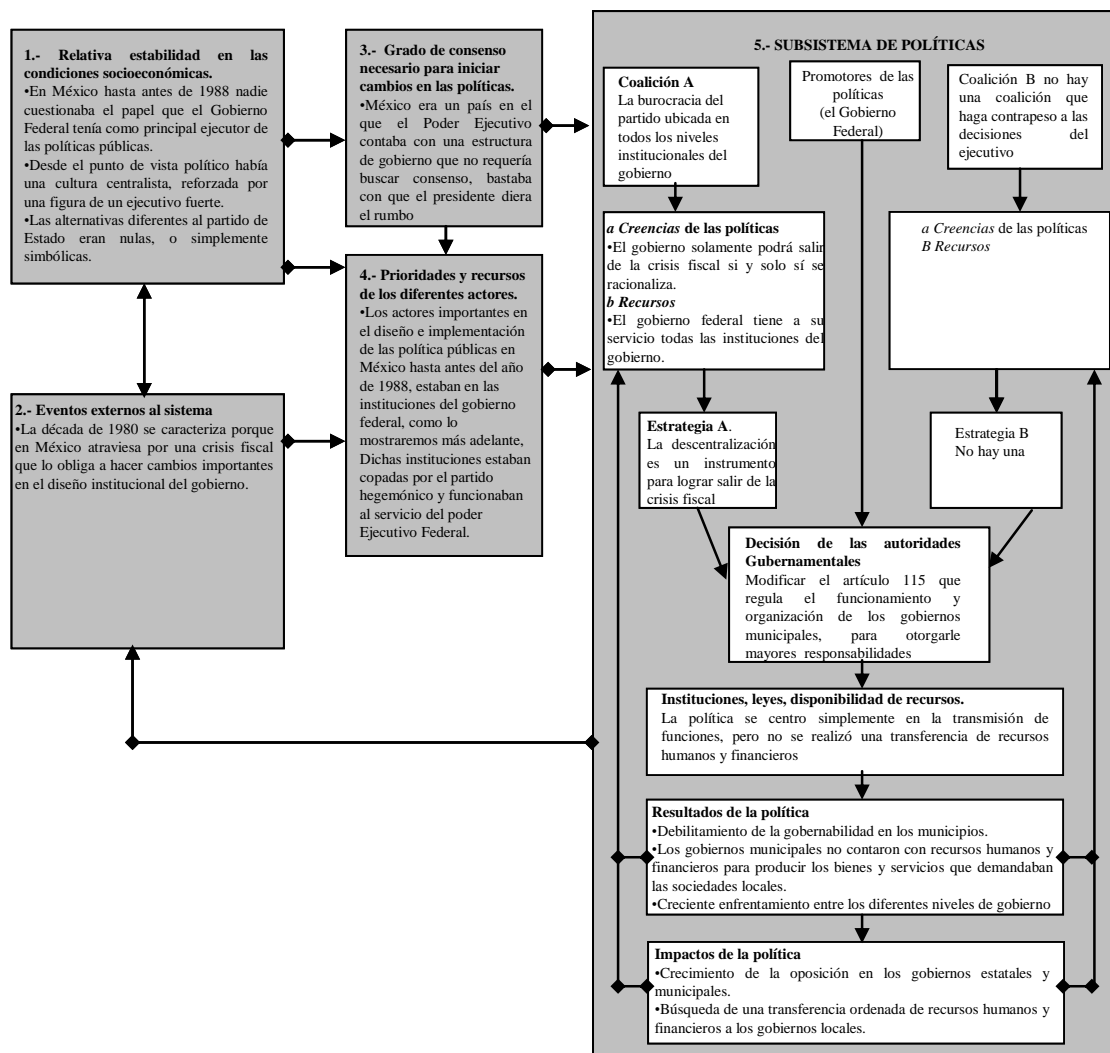
b) El análisis y comprensión de la coalición promotora de la política se encuentra en el estudio o comprensión de los mecanismos o métodos de financiamiento de las políticas; es decir, saber quién paga y quién se beneficia directamente de las acciones que se desarrollarán.

c) Para desentrañar los elementos que unen a la coalición también se debe poner atención en la pertinencia o necesidad de recurrir a la opinión pública o si debe ser enteramente una participación de expertos o funcionarios públicos.

Ahora bien si tuviéramos que representar de manera esquemática la estrategia de análisis de la política de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales vista desde el enfoque de las coaliciones promotoras, tendríamos que representarla como aparece en la gráfica 1.2.

Gráfica 1.2.

MARCO PARA EL ANÁLISIS DE LAS COALICIONES PROMOTORAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: LA DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO LA ETAPA DE 1983



Adaptación propia con base en: Sabatier Paul, *Theories of the policy process*, 1999, Westview Press, p. 149.

Siguiendo el esquema analítico de Sabatier, en el recuadro 1; se hace referencia a que el subsistema de las políticas en México hasta antes de 1988 funcionaba en un contexto socioeconómico con relativa estabilidad; es decir, en el sistema se aceptaba que el Ejecutivo Federal era la figura predominante del sistema político y, a pesar de que México era una República federal, el federalismo mexicano era más formal que real. Hasta 1983 el gobierno federal simplemente determinaba el

momento para diseñar una política y ponerla en marcha a través de la maquinaria gubernamental.¹⁴

Los políticos aceptaban de manera poco razonada cada una de las decisiones del ejecutivo federal. No obstante, el subsistema de políticas se vio alterado de manera sustantiva sobre todo por eventos externos al sistema de políticas; es decir, la redistribución del poder político es el resultado de las crisis de los 80's que se dio en todos los países de América Latina.

La insolvencia fiscal y financiera que el gobierno de México vivió en los años ochenta lo metió en una dinámica de implementar lo que se ha dado en llamarse los ajustes estructurales. Y que en el tema de la descentralización se ve reflejado en las reformas constitucionales de 1983, con dichas reformas se transfieren a los gobiernos municipales funciones que en el pasado se ejercían de manera centralizada.

Dichos ajustes modificaron el acuerdo tácito en el sentido de que el ejecutivo era el líder indiscutible del sistema político. La crisis fiscal obligó al gobierno a cambiar las reglas, casi sin encontrar oposición en esta primera fase la coalición dominante de la política de descentralización, pues era encabezada por el ejecutivo e implementada por el Congreso Federal. Además la descentralización se apoyó en los gobiernos estatales y municipales; sobre los cuales también tenía una fuerte influencia. Como se observa, en esta fase de la descentralización (1983) no hay una coalición B, es un modelo de implementación de política jerárquica, pero el cambio de reglas, la fractura de las elites del partido hegemónico y el ascenso de la oposición a los gobiernos locales en la primera parte de la década de 1990 ocasionó que las coaliciones opositoras al gobierno se multiplicaran en todas las instituciones y niveles de gobierno.

¹⁴ Cuando se alude al término "maquinaria gubernamental" se hace referencia al conjunto de organismos en todos los niveles de gobierno que funcionaban bajo el control e influjo del ejecutivo federal, la red de intereses y de la coalición gubernamental llegaba hasta los niveles locales de gobierno.

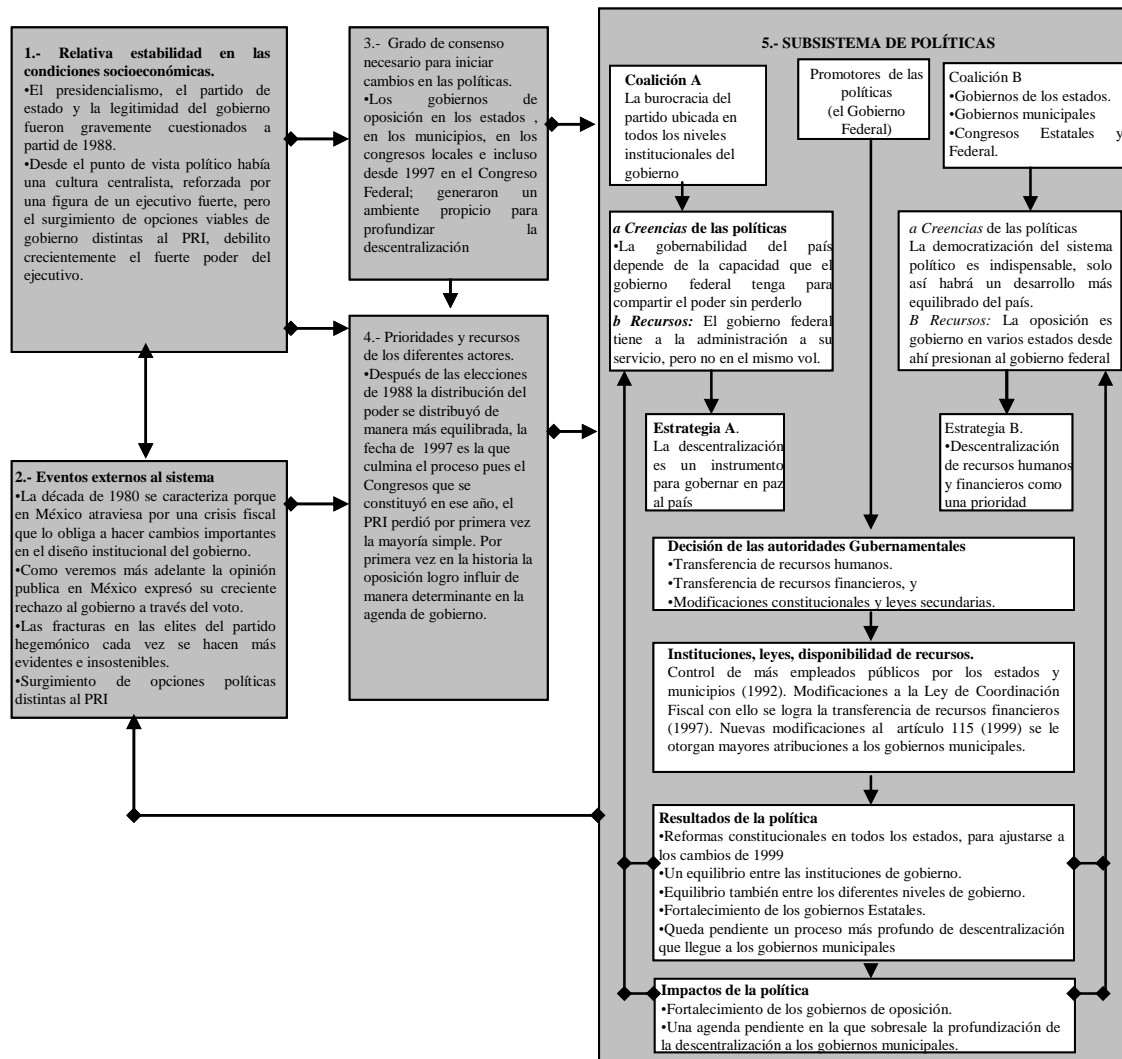
Desde los años noventa entonces podemos hablar de coaliciones que tenían una visión distinta de la distribución existente del poder público en México. De esta manera se multiplicaron las coaliciones opositoras al gobierno en todos los niveles y en todas las instituciones del poder público.

Por tanto desde las mismas instituciones de gobierno (Congreso Federal, Congresos Locales y Gobiernos estatales y municipales) se inician profundos cambios, primero en las reglas electorales, y posteriormente en el marco legal que regía el funcionamiento de los gobiernos municipales, la descentralización de funciones, pronto (en los estados) se vio acompañada de una descentralización de recursos humanos y financieros; es decir, se hizo una redistribución del poder político, que si bien hasta el momento solo ha llegado de manera clara hasta el nivel intermedio de gobierno (Estados), no obstante también los gobiernos municipales se han visto beneficiados por este proceso de paulatina descentralización.

En la gráfica 1.3 se presenta la evolución que el sistema de políticas experimentó de 1983 a 1988 y que se ha mantenido hasta el 2003, la redistribución del poder público generó una modificación sustantiva del subsistema de políticas en México, y por supuesto en la forma de diseñarlas e implementarlas.

Gráfica 1.3

MARCO PARA EL ANÁLISIS DE LAS COALICIONES PROMOTORAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: LA DESCENTRALIZACIÓN EN MEXICO DESPUÉS DE 1988



Adaptación propia con base en: Sabatier Paul, *Theories of the policy process*, 1999, Westview Press, p. 149.

CAPÍTULO II

LAS ETAPAS

DE LA

DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo sitúa el contexto histórico y el desarrollo de la política de descentralización en México; bajo esta lógica se sostiene el argumento de que la crisis fiscal de los 80`s propició la realización de un conjunto de ajustes en los países de América Latina y, por su puesto, México no fue ajeno a esas políticas. La estrategia que siguió México para racionalizar al gobierno fue la descentralización con un enfoque puramente burocrático, haciendo una transferencia de funciones a los gobiernos municipales pero sin adicionar recursos. Las posteriores fases de la política indican que lo que empieza siendo una política simple de transferencia de responsabilidades, termina por profundizar el proceso de descentralización y una creciente presencia de la oposición en los gobiernos estatales, en los municipales y en los congresos locales y en el Federal.

Crisis fiscal y Reformas en el Sistema Político Mexicano

De acuerdo con el propósito del capítulo, se ofrecen elementos de contexto que permiten la forma en la que la descentralización se incorpora en las agendas tanto sistémicas como gubernamentales, para lo cual se hace el seguimiento de la manera en la que los temas de la redistribución de funciones entre los gobiernos empezaron a cobrar mayor importancia.

Debe recordarse el caso paradigmático de las reformas que se impulsaron en los Estados Unidos desde la década de los ochenta, con las cuales se ha profundizado el traslado de competencias, funciones y responsabilidades en casi todos los ámbitos del gobierno nacional hacia los niveles locales de gobierno. En el caso del proceso de descentralización del gobierno Norteamericano, la labor de la administración federal ha sido perfeccionar y profundizar el proceso de descentralización mediante la revisión del concepto de federalismo.¹⁵

Tanto en México como en otros países de América Latina se ha ido difundiendo una serie de cambios muy importantes a raíz de que se inició la aplicación de los programas de ajuste estructural.¹⁶ Nos referimos a la recomposición de las relaciones intergubernamentales al interior de los países con sistemas federales. Sin embargo, en México, dicho proceso no se ha iniciado por una plena convicción del gobierno federal por descentralizar algunas funciones, ni tampoco el proceso de descentralización mexicano fue un intento por revisar y redefinir el pacto federal.

Desde nuestro punto de vista parece más plausible aceptar la hipótesis de Hiernaux en el sentido de que “la situación actual de transición territorial es menos

¹⁵Keosseyian Sussy, La descentralización de los Estados Unidos y sus avances. Revista Federalismo y Desarrollo año 9 Enero-Febrero-Marzo de 1996 N° 53 p. 38.

¹⁶Recordemos que en México por ejemplo el Gobierno encabezado por Miguel de la Madrid Hurtado se vio obligado a descentralizar algunas funciones hacia los Estados y los municipios a raíz de la crisis fiscal.

el resultado de un proceso de descentralización que una descomposición del centro”.

Por descomposición del centro Hiernaux entiende la pérdida involuntaria -pero resultante del modelo económico- de capacidad de articulación del país desde el centro. Lo anterior lleva a proponer la hipótesis de que el renacimiento del sistema regional, la emergente competitividad de otros espacios alejados, particularmente de la frontera norte, en la primera fase se debe más a la incapacidad del centro para seguir manejando el país, que a la combatividad del norte u otros espacios; sin embargo, a raíz de la llegada de la oposición a los gobiernos estatales y locales cambió drásticamente el escenario.

Esta explicación se basa en el hecho de que el Estado mexicano ha reducido su injerencia en no pocos dominios, *lo que ha permitido a las fuerzas regionales “ocultas” tras una sumisión oficial al centro, recobrar la dirección de procesos económicos, sociales y políticos que remiten a un juego de mercado social más intenso*¹⁷.

Si bien es cierto que los gobiernos federales empiezan a descentralizar funciones a los gobiernos locales, más por desembarazarse de los problemas que por una verdadera convicción federalista, es también importante reconocer que en América Latina existen experiencias de descentralización interesantes, que muestran que el asunto de la descentralización es un tema que ha venido a insertarse de manera importante en distintos países, como el caso de Chile, país unitario donde la descentralización es ejemplo de la importancia que el tema ha cobrado en la región.

¹⁷ Hiernaux-Nicolas, Daniel, “Reestructuración económica y cambios territoriales en México. Un balance 1982-1995”, en Revista de estudios regionales, N° 43, segunda época, 1995, Universidad de Andalucía.

En todos los países de América Latina se ha consolidando un nuevo paradigma respecto del rol de las municipalidades. “En el pasado éstas eran estructuras débiles, muchas veces legitimadas desde arriba, encargadas de realizar ciertas obras visibles, cobrar algún tributo, prestar servicios básicos y regular mínimamente la vida local. El progreso y el desarrollo venían de arriba, generalmente con la visita crucial de algún Ministro o Diputado, que tenía el poder y era portador de los recursos públicos. El desarrollo era un problema nacional y el lugar desde donde provenía, la capital. En la actualidad -y gracias a los espacios concedidos por una descentralización todavía no consolidada- vemos nuevos alcaldes que entienden su rol como auténticos gobernantes locales electos por la ciudadanía, más que como funcionarios públicos dependientes del poder central.”¹⁸

En el pasado las funciones municipales clásicas eran:

- Realizar algunas obras locales, particularmente caminos;
- Producir ciertos servicios, en especial la recolección de residuos sólidos y la ampliación de la tríada básica: agua, electricidad, alcantarillado;
- Regular la vida local en materia de tránsito, construcciones, espectáculos y saneamiento ambiental.

Actualmente a estas preocupaciones se han sumado muchas otras -de acuerdo a la complejidad del desarrollo al menos en los países en que la descentralización comienza a ser más profunda.

¹⁸ Autores como Mario Rosales del Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo Local de la Unión Nacional de Municipalidades (Santiago de Chile), han percibido esta tendencia que se perfila con relación a la importancia que tienen los gobiernos locales en la eficacia y eficiencia en la respuesta a las demandas ciudadanas.

- Administrar la salud primaria y preventiva (vacunaciones, atención de embarazos, seguimiento de enfermos crónicos, accidentes menores).
- Gestionar y modernizar la educación pública básica y media. (humanista, comercial o técnica)
- Diseñar y ejecutar programas de erradicación de la pobreza (subsídios focalizados, vivienda social, proyectos de iniciativa propia de los grupos pobres);
- Diseñar y ejecutar programas de fomento del desarrollo económico (turismo, microempresas; formación técnica de la mano de obra local; atracción de inversiones externas);
- Preservar la cultura local (museos locales, recuperar el patrimonio arquitectónico, literario, culinario, folklórico);
- Defender y preservar el medio ambiente natural local. (flora, fauna, paisajes)

En síntesis, las municipalidades allí donde funcionan bien actúan como verdaderos gobiernos locales acogiendo dinámicamente las demandas de la comunidad, movilizando recursos privados para adicionarlos a los propios, y sellando alianzas de acción con otros agentes institucionales del sector público, o con ONG'S, empresas privadas, universidades y organizaciones sociales diversas. Los municipios modernos son pequeños gobiernos que facilitan *el desarrollo local integral de sus comunidades*, en concertación con el sector privado y en estrecha coordinación con otros niveles institucionales del Estado.”¹⁹

¹⁹Rosales Mario, ***Los gobiernos locales y la gestión participativa***, ponencia presentada en México enero de 1995.

En el pasado el desarrollo se concebía más bien como un proceso nacional. En el presente las iniciativas de desarrollo se gestan por doquier sin que exista preeminencia evidente de un nivel de gobierno sobre otro en materia de iniciativas de progreso. Respecto al ámbito municipal hoy se concibe el desarrollo como una integralidad no parcelable y las nuevas demandas ciudadanas ante el poder local fortalecido así lo confirman. Un desarrollo local integral es la manera de concebir ahora el desenvolvimiento económico y social. Este incluye -como se afirmó mas atrás- no sólo las tareas de normar tímidamente, de realizar obras y prestar servicios sino de ocuparse del cambio y el progreso en su totalidad. A las viejas tareas municipales hoy se agregan el desarrollo económico, la erradicación de la pobreza, el cuidado del medio ambiente y la defensa de la cultura local”²⁰.

Lo anteriormente dicho muestran la importancia que tienen los gobiernos en el ámbito local en la promoción del desarrollo en las nuevas condiciones por las que el mundo entero está atravesando, por ser una organización más flexibles y con un potencial mayor en la capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas²¹.

En México no se esta ajeno a ese movimiento, es decir, *en nuestro país el desarrollo desde el ámbito local es un tema de política pública estratégica, y la descentralización un medio para alcanzarlo*, en otros términos se diría que para que los gobiernos locales en nuestro país estén en condiciones de jugar ese papel de promotor del desarrollo es vital que tenga mayores atribuciones, esto es, cada vez es más urgente una descentralización de funciones o mayor libertad para tomar decisiones de carácter político y económico.

²⁰Idem.

²¹ Toda la literatura que se ha producido bajo el patrocinio del Consejo de Europa, da cuenta de una manera muy clara que los gobiernos locales son un espacio privilegiado para fortalecer la salud de los regímenes democráticos, en consecuencia, todas sus iniciativas van enfocada al fortalecimiento de estos espacios de gobierno; es decir, modernizar y hacer más eficientes y eficaces a de los gobiernos nacionales, pasa necesariamente por la reingeniería de los gobiernos locales; es una estrategia por tanto mundial y que América Latina se ha visto inserta en mayor o menor medida a esa dinámica.

Por todo lo anterior es evidente que *el estudio del proceso de descentralización es indispensable* para conocer si las estructuras institucionales de nuestros diferentes niveles de gobierno están siguiendo dicho movimiento, o si existen aún inercias u oposición a esta tendencia de corte mundial; en el fondo lo que se está presentando es una corriente en el sentido de que los gobiernos locales cada vez más son los encargados de asegurar las condiciones necesarias para incrementar el bienestar público²², las relaciones de los tres niveles de gobierno tienden a evolucionar, con lo cual se estructuran áreas de competencia común, descentralización de funciones del gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y éstos a su vez hacia los gobiernos municipales. Dicha tendencia no es ajena al caso de México y es notoria en el proceso de municipalización²³ del estado de Guanajuato.

²² *El Municipal*, Lunes 21 de agosto de 1994. Año 1, no. 9, pp. 1. “Reconocimiento internacional al papel de autoridades municipales”. A consecuencia de que los gobiernos centrales carecen con frecuencia de la capacidad y recursos necesarios para responder de manera eficaz a los problemas locales, el importante papel que las autoridades municipales desempeñan en la cooperación internacional es cada vez más reconocido por gobiernos y agencias internacionales de todo el orbe.

²³ Zamora, Fernández Gerardo, *Municipalización: un proceso por los caminos de Guanajuato*, *Revista Política y Cultura*, otoño de 1996, Núm. 7, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Para un seguimiento del proceso en la prensa véase “**Municipalización de servicios, respuesta para consolidar federalismo en Guanajuato**”. (*El Municipal*, Lunes 4 de diciembre de 1995. Año 1, no. 24. pp. 20.

Con la firme intención de contribuir al llamado que hiciera el Presidente Ernesto Zedillo de consolidar el federalismo mexicano, el gobierno del estado de Guanajuato ha presentado un proyecto de municipalización que tiene como objetivo primordial mejorar la calidad de los servicios que se prestan a la comunidad.

Las etapas de la descentralización en México

Anteriormente se ha hecho una reseña de la importancia que ha tenido la descentralización como una estrategia de modernización y racionalización de la administración pública y del fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, también se ha mencionado quienes son los actores importantes que deben ser considerados como la coalición promotora de la política de descentralización y fortalecimiento municipal.

Quizá sea importante hacer una revisión lo más puntualmente posible de cómo ha evolucionado la posición del gobierno Federal respecto a la descentralización, pues en México se ha seguido, lo que puede llamarse la doble vía en la política de descentralización: una es la vía que se promovió desde el gobierno federal, y otra la que empezó a desarrollarse desde los propios gobiernos estatales y los gobiernos locales. Por ello es importante hacer en primer lugar una descripción de la manera en la que ha evolucionado la posición del gobierno federal respecto al tema de la descentralización, ello nos servirá para conocer a los miembros de la coalición promotora de la política de descentralización.

El proceso de descentralización ha pasado de una etapa en la que desde el mismo gobierno se definieron los ritmos, las fases y el modelo de descentralización que se pretendía desarrollar, pero en la medida en que la oposición fue alcanzando cada vez una mayor presencia en los órganos de gobiernos en todos sus niveles (gobiernos y Ayuntamientos locales; gobiernos y congresos estatales; y en el congreso federal) la posición del gobierno cambió sustantivamente pues la coalición que promovió la descentralización, se trasladó del gobierno a la oposición que obtuvo una mayor proporción del poder público.

Del Federalismo nominal al Federalismo real. La descentralización forzada

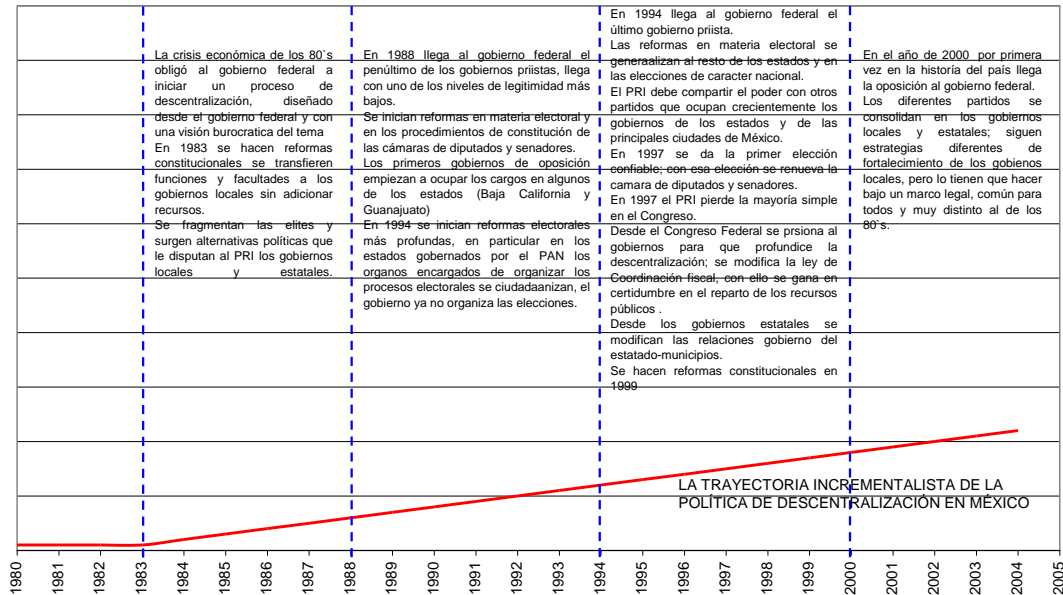
La descentralización puede tener muchas aristas o caras, pero se intentará abordar el mayor número de variables para analizar el proceso de descentralización en México, por tanto se recurre al análisis del proceso de descentralización del ingreso municipal; asimismo se analiza la descentralización de los empleados públicos, la descentralización del gasto y la redistribución del poder político.

El caso de México es muy peculiar, puesto que se reconoce a sí mismo como un país federal pero en los hechos el federalismo era más nominal que real. Esta peculiaridad contribuyó a que la descentralización fuera producto de la competencia electoral y de las presiones de los partidos políticos, y a que los principios rectores de la descentralización (economías de escalas, proximidad, escuelas de democracia) fuera un fenómeno incremental y muy reciente en México.

En la gráfica 2.1 se representan las fases o etapas por las que la política de descentralización ha pasado, ahí se representa la trayectoria incrementalista que la política ha seguido; se sostiene que la descentralización empieza como una transferencia burocrática de funciones a los gobiernos municipales, y termina como una política de descentralización en la que la oposición logró aglutinarse para constituirse como una coalición promotora de una descentralización más profunda que ha llegado al gobierno de los estados, de manera más fuerte, y menos evidente hacia los gobiernos municipales. El gráfico representará a través del tiempo las adiciones incrementales a la política de descentralización en México

Gráfica 2.1

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO (1983-2004)



Para hacer una explicación convincente y sobre todo didáctica se ha dividido el presente apartado en cinco fragmentos entrelazados entre sí.

La primera parte se ha denominado Centralización económica y centralización política; los rasgos distintivos del sistema de gobierno mexicano. Se destacan los elementos fuertemente autoritarios que caracterizaron al sistema político mexicano y que influyeron en la centralización de la vida política y económica del país.

En el segundo, Fractura en las elites y profundización de las demandas democratizadoras, se sostiene que en la parte final de la década de los 80's se fracturaron las elites políticas, eso generó una verdadera competencia electoral y mayores presiones para iniciar procesos de descentralización.

En el tercero, Entre la desconcentración y la descentralización, se argumenta que la estrategia inicial del gobierno federal fue recurrir a la desconcentración (descentralización operativa) y que su proceder se parece más a la estrategia de un país unitario, más que a uno federal.

En el cuarto, Los ingresos; ejemplo de descentralización, se sostiene que la oposición le fue arrancando al gobierno cada vez más y más recursos pero que esto solamente se logró al modificar la Ley de Coordinación Fiscal en el año de 1997.

En el último, se describe una estrategia nueva que resulta muy interesante, aunque poco estudiada todavía, se analiza como el gobierno ha iniciado la descentralización de más recursos condicionados a la observación de reglas de operación, este esquema tiene como sustento teórico el enfoque del principal-agente.

Los rasgos distintivos del Sistema Político Mexicano: Centralización económica y Centralización política (1983-1988)

El gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), terminó de moldear lo que vendría a ser el régimen de partido hegemónico en México y que influyó de manera determinante en el funcionamiento de la política, de la administración pública y en general en los gobiernos en sus diferentes niveles (estatal y municipal). Los especialistas en México han sostenido que tras el movimiento armado de 1910-1917 y sus posteriores levantamientos, el gobierno tendió a centralizar y fortalecer algunos ministerios con la intención de garantizar un control efectivo de los levantamientos armados, los cuales eran frecuentes, incluso analistas extranjeros como Bailey²⁴ (1988) mencionan que el país va saliendo de una guerra civil, obligando al grupo gobernante a pacificarlo y mantener un grado aceptable de gobernabilidad; se dice también que hubo Secretarías que desempeñaron un papel muy importante en ese terreno, pero el costo de ello fue la centralización de la vida política, ministerios como la Secretaría de Gobernación (la encargada de la política interior de la nación y que controlaba los sistemas de inteligencia del gobierno) cobró una creciente importancia, sin embargo, centralizó el poder de manera abrumadora.

El gobierno funcionó con esa lógica durante casi cuatro o cinco décadas; los sistemas de riego, las inversiones públicas, los proyectos de desarrollo, la construcción de infraestructura, la inversión en educación se hicieron de manera centralizada. El gobierno acudía con sus equipos de especialistas, técnicos, ingenieros, maestro entre otros, a los lugares en los que había puesto la mira para iniciar acciones encaminadas a propiciar el desarrollo; esta lógica a todas luces tenía sus claras deficiencias, pues por más que el gobierno quisiera, no contaba con los suficientes ojos y brazos como para lograr centrar su acción en un mayor

²⁴ Citado en Peters Guy, *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

número de regiones, la estrategia generó que en un lapso de casi 50 años solamente se lograran desarrollar proyectos aislados, además en muchas ocasiones había muy poca claridad en los criterios de selección de las regiones susceptibles de recibir las inversiones del gobierno federal. En resume había pues una fuerte centralización económica y del gasto público.

Los Presidentes en estas cinco décadas; como ya se mencionó anteriormente, eran los líderes de una coalición muy amplia de políticos locales y regionales, donde el partido de Estado funcionaba como una agencia de empleo, ello daba como resultado la inexistencia de partidos políticos fuertes y consolidados, aunque el PAN por ejemplo surge desde los años 40's, como una reacción a la centralización del poder en un partido dominante; sin embargo, su influencia es marginal en estas cinco décadas. El surgimiento de una vida más dinámica en términos de partidos se da hasta finales de la década del los 80's.

Por el momento es importante señalar que el Presidente era visto también como el líder del partido hegemónico, es muy conocido que los funcionarios²⁵ del partido de Estado, un año podían ser miembros del consejo político del PRI y a los seis meses podían ser Secretarios, Subsecretarios, Directores de alguna empresa paraestatal, etc. De igual manera es conocido que el Presidente tenía tal poder que influía y en algunas ocasiones imponía a los candidatos para ocupar los puestos de diputados en el Congreso y en el Senado²⁶, por otro lado, era incluso capaz de determinar quien o quienes ocuparían las candidaturas para gobernadores de los estados. En esos años contar con el apoyo del Presidente y el partido hegemónico (PRI) era garantía de que los aspirantes serían gobernadores. Por su parte, los gobernadores a su vez reproducían el esquema autoritario en sus estados; imponiendo diputados y Presidentes municipales, pero

²⁵ Ai Camp, Roderic, *La política en México*, Siglo XXI, México, 1992. Es un excelente libro que da cuenta de la movilidad de las elites políticas en México, de los sistemas de reclutamiento y del perfil socioeconómico de las elites.

²⁶ Lujambio Alonso, "Federalismo y congreso en el cambio político de México", UNAM, México, 1996.

siempre mostrando públicamente lealtad al Presidente del país, al cual le debían el cargo.

Este peculiar sistema de controles, incentivos, y castigos originó un sistema político altamente autoritario y centralizado, pues prácticamente no se movía un dedo sin que el Presidente lo autorizara o lo desaprobara, a la centralización política, reseñada anteriormente, se añade además la centralización económica.

El modelo del partido hegemónico y el Presidente como eje de una coalición amplia de políticos locales y regionales originó relativa estabilidad durante 50 años, incluso hay quienes dicen que han sido los años de mayor crecimiento de la historia de México, pero a costa de los derechos políticos de los ciudadanos.

Lo interesante del asunto es que este modelo se vio gravemente afectado a partir de la década del 80's, el gobierno mexicano en estas fechas enfrenta una de las peores crisis de insolvencia que haya tenido, se encuentra casi al límite de decretar la moratoria de sus deudas con sus acreedores extranjeros.

Dicha crisis obligó al gobierno, en primer lugar, a renegociar la deuda y en segundo lugar, a aceptar algunas de las condiciones que el Fondo Monetario Internacional le impone; en ese marco surge la primera de las reformas importantes en México en materia de descentralización, incluso algunos de los especialistas sobre los gobiernos locales en México sostienen que “en nuestro país la descentralización de mayores atribuciones del gobierno Federal hacia los gobiernos locales lo podemos identificar desde el año de 1983 cuando durante la gestión del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado comenzó un proceso de descentralización de funciones presionado por la crisis fiscal por la que atravesaba el país, hay quienes dicen que al hacer dicha transferencia de funciones orilló a los gobiernos locales a iniciaran un movimiento de los gobiernos

municipales muy activo y demandante de las atribuciones que constitucionalmente se les atribuía.”²⁷

En esta fase de la descentralización el gobierno definió el problema de lo municipal como un problema administrativo y la solución tomada fue en atención de esos hechos, por ello impulsó un programa de descentralización de funciones que se ajusta más a la que se llama desconcentración administrativa²⁸; incluso se podría decir que se considera este esfuerzo como una descentralización funcional, donde el gobierno central establecía, el ¿qué?, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿cuánto? y ¿dónde? Parece lógico que el gobierno haya procedido de esa manera pues el régimen estaba altamente centralizado y aprovechó la división territorial existente (en estados) para hacer una mayor transferencia de funciones hacia sus oficinas de representación o delegaciones del gobierno federal en los estados²⁹, pero no inició ningún tipo de transferencia ni funcional y mucho menos de recursos, solamente hasta la década del 90 el gobierno inició un proceso de descentralización del sistema educativo y del sistema sanitario (hospitales de segundo nivel y medicina preventiva).

²⁷Luis F. Aguilar por ejemplo ha repetido en diferentes documentos que en el periodo entre 1982-1983 el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado realizó con las modificaciones al artículo 115 constitucional un intento por modificar el papel asignado al municipio en la estructura nacional (vid *El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes*, en suplemento especial del periódico El Nacional, domingo 7 de mayo de 1995 p. 16), obviamente Aguilar no dicen que tal medida fue resultado de la crisis fiscal, sus críticos sí lo dicen, más aún hay quienes afirman que con esas reformas se descentralizaron facultades sobre todo en la prestación de servicios, pero se les sigue limitando competencias y atribuciones sobre todo en el campo de la planeación, lo que deja a los gobiernos locales en una situación de extrema debilidad puesto que es el encargado de atender las demandas ciudadanas, pero se les deja sin los instrumentos y recursos necesarios para enfrentarlos. Es obvio que la situación descrita anteriormente propició que se generara un ambiente ríspido entre los diferentes niveles de gobierno y la presión por la estructuración de políticas verdaderamente públicas, al respecto puede consultarse “El municipio en la transición democrática”, Ponencia presentada el 9 de enero de 1995 por Enrique Ortiz Flores.

²⁸ Es interesante comparar esta estrategia seguida por el gobierno Mexicano durante la década de los 80s y buena parte de los 90s, se parece mucho al proceso descrito por el profesor Gerard Mancou al referirse a la regionalización sin creación de un nivel regional. Reseña que en el caso Inglés “Las oficinas regionales deben trabajar en colaboración con las poblaciones locales para desarrollar la competitividad, la prosperidad y la calidad de vida en las regiones, y son los interlocutores de las entidades locales, pero los directores solo son responsables ante el Ministerio de Medio Ambiente y los otros ministerios, de los que dependen los programas aplicados por los servicios regionales. Ver *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*; MAP, 200. p. 37.

²⁹ Al respecto véase Cabrero Mendoza, Enrique *Las Políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y Desencantos*, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, paginas 105-106.

Fractura en las élites y profundización de las demandas democratizadoras (1988-1994)

En paralelo a la crisis fiscal de los 80's, e incluso debido a esa crisis, en la parte final de dicha década, se empezó a fragmentar el sistema político³⁰ mexicano, el sistema de incentivos, premios y castigos que había desarrollado el sistema político mexicano entró en crisis al dividirse la elite política; es decir, a finales de los ochentas el PRI sufre una de las fracturas más importantes en la historia de México, se escinde el partido hegemónico y se empieza a gestar un nuevo partido que asumiría el nombre de Partido de la Revolución Democrática (PRD), con ello se inició un proceso de reingeniería institucional muy incrementalista³¹, que fue transitando poco a poco de un sistema autoritario a uno más democrático.

Las elecciones federales de 1988, marcan el inicio de esas reformas, el partido hegemónico debió enfrentar a un candidato de oposición, con una real posibilidad de ganar la elección, de hecho existe la sospecha de que hubo un fraude en esa elección y que el Presidente en turno ocupó el cargo con un enorme déficit de legitimidad. Tras “el fraude” la oposición se reagrupó y eligió la vía de las reformas graduales para democratizar al régimen, primero transparentar los procesos electorales³² (una reglamentación exhaustiva, transparente y clara que propiciaran procesos sucesorio de transmisión del poder ordenados y pacíficos; es decir, los principales partidos políticos privilegian la vía electoral como el camino más propicio para democratizar al

³⁰ El argumento debe entenderse a la luz de los datos que ya se han mencionado en relación a las tendencias electorales y a la creciente presencia de la oposición en los gobiernos estatales, en el Congreso Federal y en los locales así como en los gobiernos municipales.

³¹ Dye R. Thomas, *Understanding public policy*, sixth edition, 1987, Prentice-Hall, p. 37. En este texto aparece de manera esquemática en la página referida un gráfico que muestra de manera muy didáctica lo que significa el incrementalismo desde el enfoque del análisis de políticas públicas.

³² Méndez de Hoyos Irma, *De la hegemonía a la competitividad electoral: la transición democrática en México, 1979-2003*, Revista española de Ciencia Política, Núm. 9, Octubre de 2003. Pp. 83-112. En particular la autora hace una revisión de las modificaciones que se hicieron al marco jurídico que regulan las elecciones en todos los niveles de gobierno, p. 115-120.

régimen), ello abrió una etapa de real competencia electoral³³ en los distintos estados de la República, pero también la estrategia seguida implicó la posibilidad de ocupar tantos cargo de representación pública como se pudiera, así el PAN, que era el partido que mejor estructura había desarrollado a nivel nacional y que tenía una cercanía mayor al proyecto de modernización que promovía la fracción neoliberal del PRI, empieza a ganar espacios en el Congreso Federal, en los Gobiernos Estatales, en las Diputaciones Locales, Presidencias municipales y en los cabildos municipales.

Igualmente el PRD desde el congreso Federal en primera instancia, pero después también en los estados de la República empujan al Presidente a hacer importantes reformas legales, y transparentar la asignación de los recursos públicos.

Podemos observar que los partidos ven que después de 1988 se generalizó una cultura que veía en la centralización un fuerte obstáculo al desarrollo, a la democracia y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre del país. Los partidos ven en los municipios la principal base de sustentación de la democracia³⁴ porque es en este nivel donde resulta indispensable la participación ciudadana en los asuntos de gobierno, además de ser el espacio donde puede organizarse y volverse una realidad dicha participación, con lo cual se plantea la posibilidad de un desarrollo económico y social que tienda a eliminar las desigualdades regionales, y que promueva un crecimiento limpio, seguro, basado en el respeto al medio ambiente y en la dignidad del ser humano en la medida en que haya una verdadera capacidad de

³³ Conviene aquí recordar las características que deben tener las democracias desde el punto de vista de Robert Dahl: 1. Cargos públicos electos; 2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes; 3. Libertad de expresión; 4. Frecuentes alternativas de información; 5. Autonomía de las asociaciones civiles; 6. Ciudadanía inclusiva. En *La democracia; una guía para los ciudadanos*, España, Taurus, 1999, p. 56.

³⁴ Las similitudes con la Carta Europea de la autonomía local son evidentes, aunque ajustadas a la realidad mexicana.

gestión por parte de los gobiernos municipales.³⁵ Sorprende que el discurso de los partidos mexicanos suene en absoluta consonancia por ejemplo con la carta Europea de la Autonomía Local; lo cual nos lleva a reconocer que esta tendencia que ve en los espacios locales el terreno fértil para construir y afianzar la democracia se ha extendido por todo el mundo y que por supuesto ha llegado a México.

³⁵ "México: el movimiento Nacional Municipalista", ponencia presentada en febrero de 1996 por Saúl Escobar Toledo, Diputado Federal y promotor del Movimiento Nacional Municipalista, consultada vía Internet en el servidor de la UNAM (serpiente.dgsca.unam.mx), página del centro de información municipal "Heriberto Jara".

La llegada de la oposición a los Gobiernos estatales y Municipales (1994-2000)

Ya se ha hecho referencia al tema de la llegada de la oposición a los gobiernos locales sin embargo vale la pena señalar que en este tercer periodo que se ha definido en el presente trabajo va de 1994 a 2000 es un periodo en el que se caracteriza por la llegada masiva de la oposición a los gobiernos de los estados y de los municipios, este es el periodo en el que se centra con especial interés el presente trabajo, pues es el que aporta más información factual para entender la política de descentralización implementada en el estado de Guanajuato y que a la postre llevaría a la oposición a ocupar la presidencia de la República.

Como se puede apreciar, en el cuadro 2.1, desde la llegada de la oposición a los gobiernos de los estados en 1989, su crecimiento ha sido sostenido véase que en 1989 la oposición gobernaba únicamente al 2.04% de la población nacional y ya para 1995 se incrementó ese porcentaje hasta llegar a gobernar al 16.52% de la población del país; sin embargo, el verdadero salto cuantitativo se da en la segunda parte de la década de los noventa, pues entre los años de 1997 y el 2001, y con la llegada del PRD a los gobiernos estatales se da un crecimiento considerable, pues la oposición logra gobernar en apenas 10 u 11 años al 48% de la población nacional; es decir, la otrora oposición logró ganar los estados más poblados y en los que hay un mayor número de concentraciones humanas, de ahí su creciente poder e influencia en la definición y en el rumbo de las políticas.

El gobierno federal desde 1997 debió enfrentar un escenario muy distinto desde el punto de vista político, por ello y para mantener niveles satisfactorios de gobernabilidad debió inaugurar una etapa distinta en las relaciones intergubernamentales, pues se vio forzado a considerar la opinión de los gobernadores de oposición en el diseño de los programas y de las políticas, estos

gobernadores vinculados a un partido distinto al oficial pronto mostraron su interés en tratar de satisfacer las demandas ciudadanas, pues de su buen desempeño y de su capacidad para responder a las expectativas de los ciudadanos, dependía la posibilidad de mantenerse en los cargos de elección, dándose así una dinámica en la que los diferentes niveles de gobierno debieron redefinir sus relaciones con otros actores, políticos y sociales.

Finalmente en el año 2005 la oposición ya gobernaba al 52.86% de la población del país, este ejercicio muestra de una manera clarísima las transformaciones que el sistema político mexicano experimentó en la última década del siglo XX, es un sistema en el que se va consolidando poco a poco la alternancia y el pluralismo político, todo parece indicar que dicho proceso es irreversible.

Estados gobernados por partidos distintos al partido oficial

	Estado	Año	Partido	Población Estatal	Población Nacional	%	Población acumulada
1	Baja California Norte	1989	PAN	1660855	81249645	2,04	2,04
2	Guanajuato	1991	PAN	3982593	81249645	4,90	6,95
3	Chihuahua	1992	PAN	2441873	81249645	3,01	9,95
4	Jalisco	1995	PAN	5991176	91158290	6,57	16,52
5	Distrito Federal	1997	PRD	8489007	91158290	9,31	25,84
6	Nuevo León	1997	PAN	3550114	91158290	3,89	29,73
7	San Luis Potosí	1997	PAN	2200763	91158290	2,41	32,14
8	Querétaro	1997	PAN	1250476	91158290	1,37	33,52
9	Aguascalientes	1998	PAN	862720	91158290	0,95	34,46
10	Tlaxcala	1998	PRD	883924	91158290	0,97	35,43
11	Zacatecas	1998	PRD	1336496	91158290	1,47	36,90
12	Baja California Sur	1999	PRD	375494	91158290	0,41	37,31
13	Nayarit	1999	PRD/PAN/PT/PRS	896702	91158290	0,98	38,29
14	Chiapas	2000	PRD/PAN	3920892	97483412	4,02	42,32
15	Morelos	2000	PAN	1555296	97483412	1,60	43,91
16	Michoacán	2001	PRD	3985667	97483412	4,09	48,00
17	Yucatán	2001	PAN/COALICIÓN PRD/PT/PVEM	1658210	97483412	1,70	49,70
18	Guerrero	2005	PRD	3079649	97483412	3,16	52,86

Fuente: INEGI, Censo general de población y vivienda 1980, 1990, 2000 y Censo de población y vivienda 2005.

http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/agenda/2006/Agenda2006.pdf

Con la clarificación del marco legal con el que se regulaban las elecciones, pronto los partidos políticos ocuparon los gobiernos de estados como Baja California en la primera parte de la década de los noventa; se suman los estados de Chihuahua, Nuevo León, Guanajuato, Jalisco, y más recientemente el Distrito Federal (1997), Tlaxcala, Zacatecas, Yucatán, Aguascalientes, San Luis Potosí, Guerrero, Nayarit, Baja California Sur y Morelos, y por supuesto la creciente democratización electoral desembocó en el desplazamiento del PRI del Gobierno Federal por el PAN en el año 2000.

La competencia electoral³⁶ ha sido tan fuerte que en algunos estados aparece el fenómeno de los gobiernos divididos³⁷ los cuales se alejan del modelo autoritario, que tradicionalmente se había ejercido en México. Todas estas transformaciones también se han dado en el nivel local de gobierno. Por ejemplo los gobiernos municipales en el estado de Guanajuato se han constituido de manera cada vez más plural durante los periodos de 1994-1997, 1997-2000 y 2000-2003; es decir, los Ayuntamientos cada vez más se han constituido con un mayor número de regidores o concejales de oposición, la pluralidad ha sido tan alta que incluso en algunos municipios los regidores o concejales de los partidos de oposición constituyen la mayoría en el Ayuntamiento.

Por otro lado se debe señalar que para tener una idea clara del crecimiento de la oposición se ha recurrido a datos del estado de Guanajuato, ahí se puede analizar indicadores como la población que está gobernada por cada uno de los partidos políticos. En el cuadro 2.2 se aprecia que para el periodo del 2000 al 2003, el PAN se había convertido en la principal fuerza política del estado, pues gobernaba al 81.14% de la población total en el 2003, mientras que en 1997 gobernaba al 68.52% de los guanajuatenses.

Cuadro 2.2

Población gobernada por los partidos políticos en Guanajuato: 1994, 1997, 2000, 2003 Y 2006

Partido político	1994-1997			1997-2000			2000-2003		
	Número de municipios	Población	%	Número de municipios	Población	%	Número de municipios	Población	%
PAN	5	1,178,686	26.7	21	3,019,571	68.5	28	3,778,569	81.1
PRI	37	3,035,879	68.8	18	876,422	19.8	14	487,509	10.4
PRD	2	121,951	2.7	6	448,630	10.1	3	380,377	8.1
PVEM	0	0	0	1	61,945	1.4	0	0	0
PARM	2	70,088	1.5	0	0	0	0	0	0
CONVER.									
PT									

³⁶ Méndez de Hoyos Irma, *De la hegemonía a la competitividad electoral: la transición democrática en México, 1979-2003*, Revista española de Ciencia Política, Núm. 9, Octubre de 2003. Pp. 83-112. En particular la autora hace una revisión de las modificaciones que se hicieron al marco jurídico que regulan las elecciones en todos los niveles de gobierno.

³⁷ Lujambio, Alonso (Editor), *Poder Legislativo: Gobiernos divididos en la federación mexicana*, México, IFE, UAM, CNCyP, 1996, pp. 5-10.

Cuadro 2.2 (Continuación)
Población gobernada por los partidos políticos en Guanajuato:
1994, 1997, 2000, 2003 Y 2006 (continuación)

Partido político	2003-2006			2006-2009		
	Número de municipios	Población	%	Número de municipios	Población	%
PAN	24	3558715	76.3	38	4607224	94.14
PRI	14	668940	14.35	6	216752	4.43
PRD	3	192468	4.13	1	6389	0.13
PVEM	2	85422	1.83	1	63447	1.30
PARM				46	4893812	100
CONVER.	2	123399	2.65			
PT	1	34088	0.73			

Fuente: elaboración propia con base en resultados electorales del Instituto Estatal Electoral del Estado de Guanajuato 1997, 2000 y del *Cuaderno estadístico del estado de Guanajuato*, INEGI, 1995. *Resultados preliminares del XI Censo de población y vivienda*, INEGI, 2000. Para la gestión de 2006-2009 se utilizaron los datos del INEGI, II Censo de población y vivienda 2005.

Por su parte, el PRI ha sufrido un desplome electoral estrepitoso pues en el 2003 estaba gobernando únicamente al 10.47% de la población del estado; dicho dato es revelador si lo comparamos con las cifras de 1997 y sobre todo con las de 1994. En 1997, la población gobernada por el PRI era de 876,422 habitantes, es decir, el 19.89%. En la gestión administrativa 1994-1997 la población gobernada por el PRI era de 3.035.879; es decir, alrededor del 70% de los habitantes de Guanajuato estaban gobernados por el PRI. En síntesis diremos que el PRI en un periodo de tres trienios paso de gobernar al 70% de la población, a gobernar únicamente al 10.47%, esto habla sin duda de la creciente fragilidad del PRI en el estado de Guanajuato.

En el caso del PRD, a partir de la gestión de 1994-1997 ganó el sexto municipio más poblado del estado: Acámbaro, además el de Coroneo. Éste es el precedente inmediato para entender cómo es que el PRD logró ganar seis Ayuntamientos en la gestión administrativa de 1997. En el 2000, el PRD gobernó a 380,377 habitantes que representan el 8.17%, si comparamos este último dato con la población que gobernaba en 1997 se observa que apenas hay una variación de poco más de 2 puntos porcentuales.

Entre la Desconcentración y la Descentralización

La presión fiscal y económica de los años 80's propició que el gobierno iniciara reformas en el marco institucional de los gobiernos municipales, las estrategias seguidas han variado a lo largo del tiempo, en la fase del ajuste estructural el gobierno procedió con una estrategia que se asemeja a la de un Estado unitario.³⁸ Es comprensible que en esta fase del proceso de descentralización en México se haya procedido de esa manera, pues el gobierno federal había concentrado muchos de los recursos disponibles para la construcción de infraestructuras y obras públicas.

Esta etapa de la historia se caracteriza porque el gobierno federal empieza a desconcentrar a la administración pública federal, pero su estrategia consistió en abrir oficinas de las secretarías en los diferentes estados de la República, de tal suerte que por ejemplo la Secretaría de Educación Pública o el CONACYT tenía una representación o delegación en cada uno de los estados, dicha estrategia se profundizó durante el gobierno del Presidente Salinas (1988-1994), incluso se convirtió en un tema muy discutido; por ejemplo el Delegado de la Secretaría de Desarrollo Social (del Gobierno Federal) fue visto como un poderoso competidor político para el recién electo Gobernador (de oposición que pertenecía al PAN) en el estado de Baja California.

Se decía que las personas (los demandantes de servicios públicos) antes de acudir con el Presidente municipal o con el gobernador; solicitaban audiencia con el Delegado de la Secretaría de Desarrollo Social, ello se entiende pues en realidad el delegado manejaba más recursos que el propio Gobernador, durante

³⁸ Es importante señalar que la estrategia seguida en esta fase por el gobierno se parece muchísimo al modelo de regionalización al que recurrieron los franceses en su proceso de descentralización, pero lo interesante es que México recurra a esa estrategia antes que descentralizar las funciones y los recursos a los gobiernos subnacionales y locales, aunque es perfectamente comprensible pues hacer una transferencia de la noche a la mañana hubiera sido muy complicado, pues no existían los mecanismos de control para fiscalizar el adecuado ejercicio de los recursos, mientras que en el Congreso Mexicano era un asunto que no le interesaba, pero es conveniente agregar que dicho desinterés cambió notablemente.

esa época incluso se creó en el catálogo de cuentas del gobierno federal la controvertida partida o Ramo 26 que se destinó al gasto en desarrollo social, dicha partida era manejada desde la Secretaría de Desarrollo Social y de sus distintas Delegaciones estatales.

Dicha estrategia se modificó conforme los partidos políticos fueron ganando más y más espacios y el Congreso Mexicano se volvió un actor más activo en la definición de la asignación de los recursos. Al Presidente Zedillo (1994-2000) le tocó gobernar en un ambiente más plural (su partido, el PRI, no tenía mayoría simple en el congreso en la legislatura 1997-2000), en el que debía negociar y consensuar sus decisiones, la estrategia de las delegaciones (iniciada en 1982 y profundizada en 1988) empezó a declinar y se presionó desde el congreso para que los recursos del controvertido ramo 26 se regularan, pues los partidos políticos veían que esos recursos eran utilizados de manera partidista en tiempos electorales.

En resumen al gobierno federal no le quedó otra alternativa más que iniciar negociaciones en el Congreso para acordar los términos de la regulación y descentralización de los recursos en disputa, esto abre un momento distinto en la estrategia de descentralización, anteriormente se había hecho una desconcentración enviando a los representantes del gobierno federal a los estados para que aplicaran las políticas diseñadas desde el gobierno central, se pasa así a la descentralización de facultades acompañada de los respectivos recursos, de tal manera que la descentralización franca en México es un proceso muy reciente.

Es importante ampliar este punto, aunque desde los ochentas se recurrió a la reforma constitucional para devolverle facultades a los gobiernos locales, tales como el cobro del impuesto a los bienes inmuebles; además con la reforma se establecieron los servicios que los gobiernos locales están obligados a prestar a la ciudadanía, pero no se descentralizaron los recursos para prestar dichos servicios;

es solamente hasta mediados de los 90s y tras la presión de los partidos de oposición que el gobierno inicia un proceso de descentralización de los recursos públicos.

En México siempre se ha dado una discusión muy intensa en torno a la pertinencia o dificultad de descentralizar el gasto, el gobierno federal ha desconfiado de manera sistemática del caudillismo y del despotismo con el que muchos de los Presidentes municipales han ejercido sus cargo; históricamente ha habido una resistencia sistemática a descentralizar el gasto, se ha pensado que al descentralizarlo se fortalece a los lideres con claras tendencias despóticas, pero no se ha visto la descentralización como posibilidad del fortalecimiento de las instituciones locales. Por lo anterior la descentralización de los recursos en México es un típico caso de rediseño institucional que esta en proceso y que todavía no ha mostrado con claridad sus resultados.

Los Ingresos: Un ejemplo de Descentralización

La primer ley de coordinación fiscal en México es de 1953 y se realizan posteriores modificaciones en la década de los 80's. En dicha ley se regula la coordinación entre los tres niveles de gobierno en materia de ingresos fiscales y las participaciones que a cada uno de los gobiernos les toca de la Recaudación Federal Participable (RFP). Es importante mencionar que hasta antes de 1997 las vías de ingreso de recursos al municipio eran solamente: 1.- las participaciones; 2.- las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; 3.- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; 4.- Finalmente los ingresos derivados de las negociaciones que pudieran establecer con los estados y el gobierno federal, o de los programas que estos implementaran en los municipios.

El cuadro 2.3 es importante para entender cuáles son las fuentes de los ingresos municipales en México, para una revisión comparada con América latina ver el texto de Iván Finot.³⁹

Cuadro 2.3

Tipo de impuestos	Nivel de gobierno responsable de la recaudación
Ingresos (empresas y personas)	Nacional,
Patrimonio y activos	Nacional
Comercio exterior	Nacional
Ventas	Nacional
Indirectos	Nacional y estatal
Sobre vehículos (tenencia y traslado)	Nuevos el Nacional (ISAN), los Estados el registro, el traslado y la tenencia anual.
Sobre bienes inmuebles	Municipal aunque en algunos casos el Estatal
Sobre funcionamiento comercio	Municipal

³⁹ Iván Finot, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, 2001, CEPAL, p. 85.

Ya se ha mencionado que el ramo 26⁴⁰ hasta antes de 1997 fue uno de los instrumentos más polémicos que desató discusiones muy intensas entre el gobierno federal y los gobiernos locales, particularmente de la oposición, pues era el instrumento financiero que el gobierno federal había diseñado para combatir la pobreza, dentro de este ramo había una partida para estados y municipios; los recursos de esta partida debían invertirse en agua potable y alcantarillado; drenaje y letrización; urbanización; electrificación; construcción y mantenimiento de infraestructura educativa básica; construcción y mantenimiento de infraestructura básica de salud, construcción, mejoramiento y conservación de caminos.

También se argumentó que la principal crítica que se le hacía al ramo 26 era que se utilizaba para fines electorales, o que la delegación regional de la Secretaría de Desarrollo Social era prácticamente un gobierno paralelo, pues en algunos casos manejaba más recursos que el presupuesto de los municipios, a raíz de que se constituyó una cámara de diputados más plural en 1997, se logró transferir para 1998 una parte de los recursos que se manejaban a través del ramo 26 y quedó constituido el ramo 33, con el cual se crea el concepto de aportaciones federales; distinguiéndolas de las participaciones. Dichas aportaciones se dividen en cinco fondos y en el 2002 se agregan otros dos fondos:

1. Fondos de aportaciones para la educación básica (recursos destinados a los estados).
2. Fondo de aportaciones para los servicios de salud (recursos para los estados).
3. Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal (recursos para municipios).

⁴⁰ Secretaría de Desarrollo Social, *Manual único de operación 1997, Ramo 26 Superación de la pobreza*, México, D.F., 1997, p. 6.

4. Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y del Distrito Federal. (recursos para Municipios).

5. Fondo de aportaciones múltiples. Finalmente en las reformas de 2002 se integraron otros dos fondos.

6. Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos.

7. Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal.

La novedad que introdujo la creación del ramo 33 es que ya no es operado por la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal, son los Ayuntamientos los encargados de promover la participación social, informar antes y después de las inversiones tanto a la población como al gobierno del estado. Desaparece el manual único de operación, la fiscalización estará a cargo de los Congresos Estatales (cada congreso estatal tiene órganos de fiscalización, y recientemente a la normatividad existente en materia de control del gasto se adicionó la Ley de Acceso a la Información Pública que pretende transparentar la asignación y ejercicio del gasto público). No obstante la federación podrá intervenir exclusivamente en caso de desvío de recursos.⁴¹

Estos cambios en el diseño institucional generaron una composición muy diferente del ingreso de los gobiernos municipales, en la gráfica 2.2 se presenta el efecto del cambio de las reglas en la distribución de los recursos, quizá vale la pena señalar que muchos gobiernos municipales se escudaban en el artículo 115 municipal; el cual les otorga facultades plenas en el uso de sus recursos, por tanto decían que no debían entregar ningún tipo de cuentas al gobierno federal sobre el

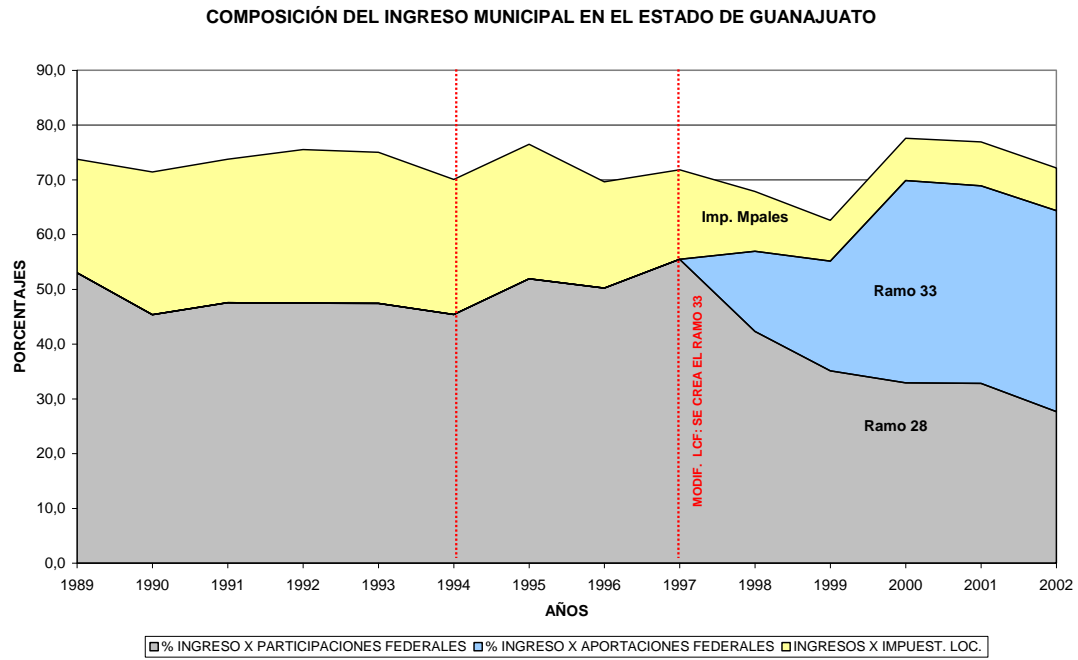
⁴¹ Consulta electrónica en la dirección <http://www.ammac.org.mx/coctos/recur98.htm>

uso que le daban a los ingresos que la federación le transfería por concepto de Participaciones (Ramo 28).

Por lo anterior el congreso se vio obligado a crear el ramo 33 y establecer mecanismos de rendición de cuentas, tras el concepto de Aportaciones se encuentra la estrategia de obligar a los gobiernos locales a hacer un uso transparente de los recursos públicos y solamente serán usados en aquellos conceptos que se han autorizado; es decir, para infraestructura social municipal, no se puede financiar gasto operativo con esos fondos, es importante hacer notar que la tendencia es a incrementar la importancia de los fondos regulados Aportaciones (Ramo 33) por encima de las Participaciones (Ramo 28); como ejemplo se puede señalar que en el año 2002 el 27,6% de los ingresos municipales en el estado de Guanajuato correspondían a las participaciones Federales (Ramo 28); mientras que el 36.7% correspondían a recursos procedentes del fondo de Aportaciones (Ramo 33), finalmente el 7,8% de los ingresos municipales en el estado provenían de los impuestos municipales.

Quizá sea importante señalar un comentario final en relación a este tema, la composición de los ingresos municipales se ve marcadamente dependiente de los fondos Federales estamos hablando de que casi 7 de cada 10 pesos ingresados en las arcas de los gobiernos municipales vienen del gobierno Federal; es decir, se ha llegado a un esquema de descentralización en el uso de los recursos, pues cada municipio decide qué construir y cómo construirlo (bajo cierto lineamientos), pero los gobiernos municipales recaudan pocos ingresos directos, ese sin duda, es un tema muy interesante y que está abierto al análisis.

Gráfica 2.2



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal INAFED, México, 2005.

¡Más recursos disponibles a condición de...!

Adicionalmente al esquema de descentralización franca, en los últimos años (2003) el gobierno federal ha iniciado una estrategia de “descentralización de recursos condicional” aunque los recursos del ramo 33 también es condicional; sin embargo, operan con una lógica relativamente diferente, estos recursos nuevos operan bajo los principios del Principal-Agente;⁴² es decir, se ha alentado a que las oficinas gubernamentales (federales) desarrollen dentro de su estructura organismos que regulen la asignación y aplicación de recursos extraordinarios para proyectos específicos, esas organizaciones han definido, en coordinación con el Congreso, reglas de operación de dichos fondos y de los programas. La intención es clara, regular a los agentes (colgar la zanahoria), de esa manera periódicamente se hacen convocatorias públicas en las que se establecen montos, proyectos financiables, aportaciones conjuntas, mecanismo de control, evaluación e indicadores de desempeño; de esta manera se empieza a constituir un cuasi-mercado de fondos públicos, los cuales se disputan los gobiernos municipales, es claro que este modelo de financiamiento “nuevo” apela a que las autoridades municipales tengan gran capacidad de gestión y de planeación, pues deben entregar proyectos que se someten a una evaluación, este esquema demanda de los municipios una capacidad que definitivamente no han mostrado, pero que deben fortalecer si desean acceder a este esquema, con ello se espera que habrá una profesionalización creciente.

Ejemplo de ello es el fondo de “Microrregiones y Zonas de Alta Marginación” las convocatorias hacen una diferenciación en función de las regiones que se pretendan atender hay fondos para las zonas urbanas, rurales etc.

⁴² Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo; teoría institucional en ciencia política*; Gedisa, Barcelona, 2003, p. 81.

Los apoyos consisten en acciones orientadas a compensar desequilibrios regionales, entre otras destacan:

- Accesibilidad: apoyar obras de construcción, ampliación, rehabilitación, conservación y mejoramiento de vías de comunicación.
- Infraestructura Social Básica: construcción, ampliación y rehabilitación de redes de energía eléctrica, de sistemas de agua potable y alcantarillado, empedrado o pavimentación de calles, urbanización, construcción de letrinas, fosas sépticas.
- Desarrollo Comunitario: construcción, ampliación, remodelación y rehabilitación de espacios públicos de esparcimiento, asistencia social, cultura y recreación.
- Salud, Educación y Deporte: ampliar cobertura de los servicios educativos, deportivos y de salud, incluyendo la construcción, ampliación, rehabilitación y equipamiento.
- Vivienda: mejoras a las viviendas rehabilitación y ampliación.
- Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA): Establecer, equipar y consolidar unidades de capacitación.
- Abasto y Acopio: apoyo para la distribución y comercialización de productos artesanales y de abasto.
- Infraestructura y fomento a la producción y productividad: construcción y rehabilitación de la infraestructura agrícola, forestal y pecuaria.
- Telefonía: construcción de redes telefónicas rurales vía satelital y/o de microondas.

Como se puede apreciar las áreas financiables corresponden íntegramente a las facultades que los gobiernos locales tienen, de esta manera la descentralización se profundiza en función del interés y de la capacidad de gestión y planeación que tengan los gobiernos municipales para entrar a la disputa de estos recursos.

Finalmente, es importante decir que estos esquemas han previsto que universidades y centros de investigación se incorporen como evaluadores externos de dichos programas, se abre también un cuasi-mercado para las universidades, pues a final de cuentas son recursos para hacer investigación.

Recapitulación

En conclusión a pesar de que este capítulo resulta ser sumamente descriptivo y hasta con un estilo *periodístico*; no obstante, es muy útil para situar el contexto histórico y el desarrollo de la política de descentralización en México; pues ello permitió demostrar que la crisis fiscal de los 80`s propició la realización de un conjunto de ajustes en los países de América Latina, y por su puesto México no fue ajeno a esas políticas.

El hacer un seguimiento histórico del desarrollo de la política de descentralización permitió diferenciar cuatro etapas o fases en el desarrollo de la política, ello contribuye para tener mayor claridad en el entendimiento de la política, las fases son diferentes entre ellas y permiten conocer que las coaliciones promotoras de la política van cambiando a lo largo del tiempo.

La estrategia que siguió México para racionalizar al gobierno fue la descentralización con un enfoque puramente burocrático, mediante una reforma constitucional (1983). En esta primera etapa de la política; se hizo una transferencia de funciones a los gobiernos municipales pero sin adicionar recursos, las posteriores fases de la política indican que la política que empieza siendo una política simple de transferencia de responsabilidades, termina por profundizar el proceso de descentralización como se verá en los siguientes capítulos.

CAPÍTULO III

ALTERNANCIA Y PROFUNDIZACIÓN

DEL

PLURALISMO POLÍTICO

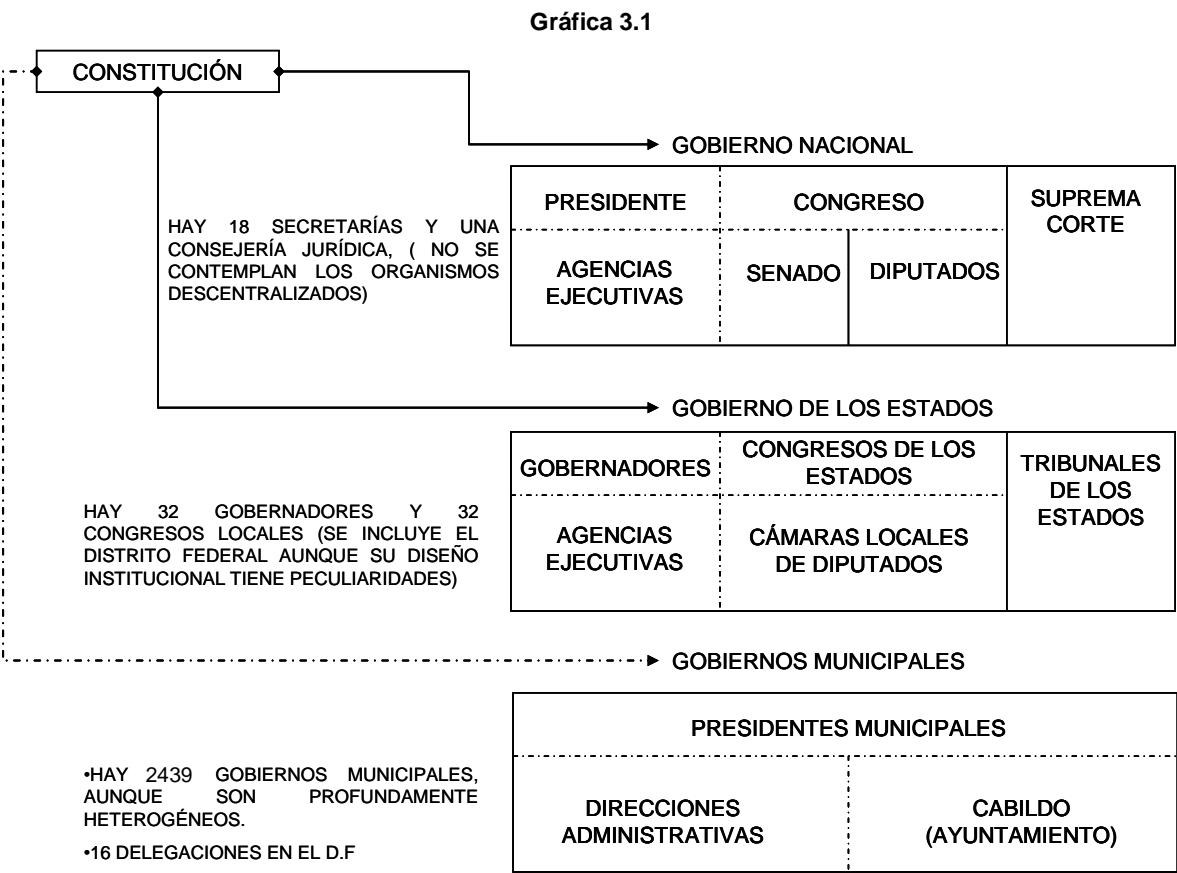
INTRODUCCIÓN

Anteriormente se hizo una descripción muy general de las fases por las que ha atravesado la política de descentralización en México. Sin embargo, es conveniente profundizar en el análisis de las dimensiones que se utilizan para saber el grado de descentralización política alcanzado en el país. Se trata de una medición de la descentralización política a través de la evolución de los resultados electorales y sus efectos en la alternancia (representación o elección públicas) y composición de los poderes públicos.

En esa perspectiva se analizará como el PRI empezó a perder poder e influencia en todo el país, en todos los niveles de gobierno y en las instituciones de deliberación pública (Congresos Locales y Federal). Es importante señalar que se optó por hacer una medición de la descentralización política a través de las elecciones, pues el voto ciudadano finalmente es el instrumento utilizado para constituir los poderes públicos y con ello se puede medir los efectos distributivos del poder y el pluralismo político. El capítulo muestra que el PRI pierde espacios de poder en todos los niveles institucionales de gobierno, de tal manera que ha tenido que aprender a convivir y a compartir el poder con otras fuerzas políticas; ello definió el rumbo y el grado de la descentralización.

La Descentralización del Poder Público

México es un Estado federado, con división de poderes y un régimen presidencialista. De acuerdo con estas características la representación del sistema de gobierno en México sería como el que aparece en la gráfica 3.1.



Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución de México, la Ley Orgánica de la Administración Pública y datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

La gráfica es útil para entender la estructura del sistema político mexicano; es decir, al igual que en los modelos federales; como el norteamericano, en México los estados forman parte de la federación, aunque es conveniente señalar que el federalismo mexicano era más formal⁴³ que real, en su inicio y por lo menos hasta

⁴³ Posteriormente se profundiza en la explicación del término y la intención de utilizarlo para caracterizar una etapa por la que atravesó el sistema político mexicano.

muy avanzada la década de los ochentas; sin embargo, la situación cambió profundamente como lo mostraremos posteriormente.

Por el momento la intención es describir lo más fielmente posible el sistema político mexicano. Al gobierno federal se le asignan un conjunto de atribuciones en la Constitución y ahí se establece que el poder público estará dividido en tres poderes como se puede apreciar en el gráfico, el Ejecutivo (Presidente), el Legislativo (Cámara de Diputados y Senadores) y el Poder Judicial (la Suprema Corte). Como información adicional vale la pena señalar que la administración federal centralizada esta constituida por 18 secretarías (ministerios) y una consejería jurídica.

En la misma constitución se establece una distribución del poder público en términos regionales; es decir, hay una distribución geográfica del poder, de tal suerte que se reconoce la existencia de 32 gobiernos estatales (incluyendo el Distrito Federal); éstos a su vez están organizados de una manera muy similar a la del gobierno federal; es decir, también se divide el poder político en los estados de tal suerte que hay un Ejecutivo (Gobernadores de los estados); Legislativo (Cámaras locales de Diputados); y el Poder Judicial (tribunales de los estados).

Finalmente, en el artículo 115 de la propia Constitución se reconoce la existencia de un tercer orden de gobierno que es la base de la organización política de los estados, en referencia a los Ayuntamientos municipales como órganos colegiados de gobierno. En el ámbito municipal no existen poderes legislativo (aunque se reconoce facultad reglamentaria local a los Ayuntamientos) ni judicial; las querellas judiciales se debe dirimir en los juzgados y tribunales de los estados si son asuntos del fuero común (robo, asesinato, maltratos, fraudes, etc. etc.) o en los tribunales federales si son asuntos del fuero federal (narcotráfico, ataque a las vías de comunicación etc. etc.). El Presidente municipal preside el Ayuntamiento y, a la vez, es titular de la administración pública local.

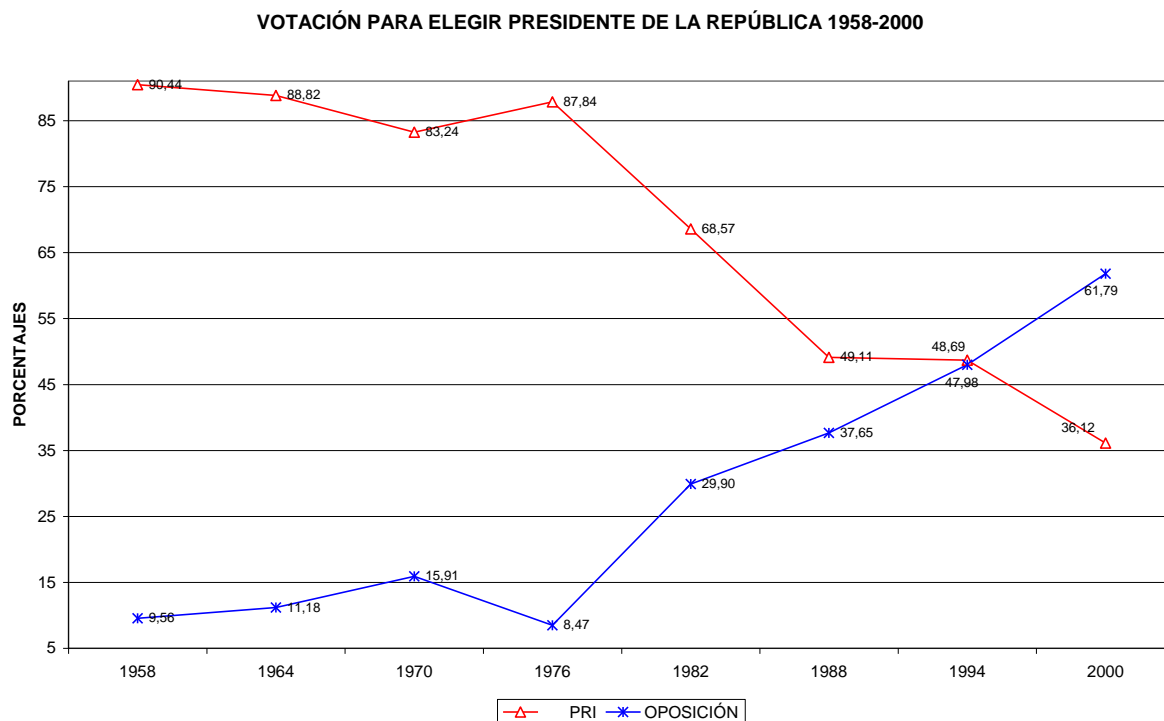
Ahora bien si uno analiza la estructura institucional de los diferentes niveles de gobierno en México y los compara con otros sistemas federales (EEUU o Alemania) nos podremos dar cuenta de las profundas similitudes, ya que el federalismo mexicano está fuertemente orientado por el federalismo norteamericano, con una salvedad, mientras que en Estados Unidos el federalismo es el producto de una ardua deliberación entre el sur y el norte que terminó resolviéndose a través de las armas, el federalismo mexicano fue producto de una aspiración ligada a la construcción republicana pero sin una profunda discusión entre regiones para una distribución equitativa del poder público. Hacia los años ochenta y en el contexto de hacer frente a la crisis económica y a las demandas de descentralización política, la discusión en torno al federalismo se ha renovado en el país.

Del Presidencialismo sin controles al Presidencialismo acotado

Un diseño gubernamental como el mostrado en la gráfica 3.1 garantiza una distribución del poder, siempre y cuando existan alternativas reales de poder en las entidades que forman parte de la federación. Sin embargo, ello no ocurrió en México, pues el partido político que alcanzó el poder en los años posteriores a la revolución mexicana (PRI) se convirtió en el partido en el gobierno y en el partido de Estado, se volvió así en la única alternativa para acceder al poder, se consolidó como el principal instrumento de movilidad social y en una gran agencia de colocación de empleo; para dedicarse a la política de manera exitosa se tenía que militar en el partido oficial, de lo contrario se llevaría una penosa carrera.

Pero lo más interesante es que la centralidad de una alternativa política (PRI) en la vida pública, estuvo ampliamente legitimada por la población durante casi seis décadas: como muestra la gráfica 3.2, los votantes elegían casi por unanimidad al Presidente de la República, véase que en 1958 el candidato del PRI a la presidencia de la República fue electo por el 90,44%; es decir, la sociedad legitimaba ampliamente al candidato del PRI y con ello el Presidente asumía el rumbo no sólo del gobierno nacional sino de toda la maquinaria de Estado que se habían diseñado desde los años posteriores a la revolución y que llegaba hasta cada uno de los estados de la República. Se dice que el Presidente era el líder de una amplia coalición de intereses y que entorno a su figura se aglutinaban los aspirantes a los cargos en los estados (gubernaturas, diputaciones locales y presidencias municipales) y en la amplia maquinaria gubernamental (empresas paraestatales).

Gráfica 3.2



Fuente: www.inegi.gob.mx

Quizá vale la pena mencionar que la unanimidad en las votaciones también respondió a una relativa homogeneidad de la población, cuando la mayoría vivía en zonas rurales y el nivel de instrucción básica era bajo; por tanto los ciudadanos eran poco críticos ante las decisiones y acciones que desarrollaba el gobierno en sus diferentes niveles.

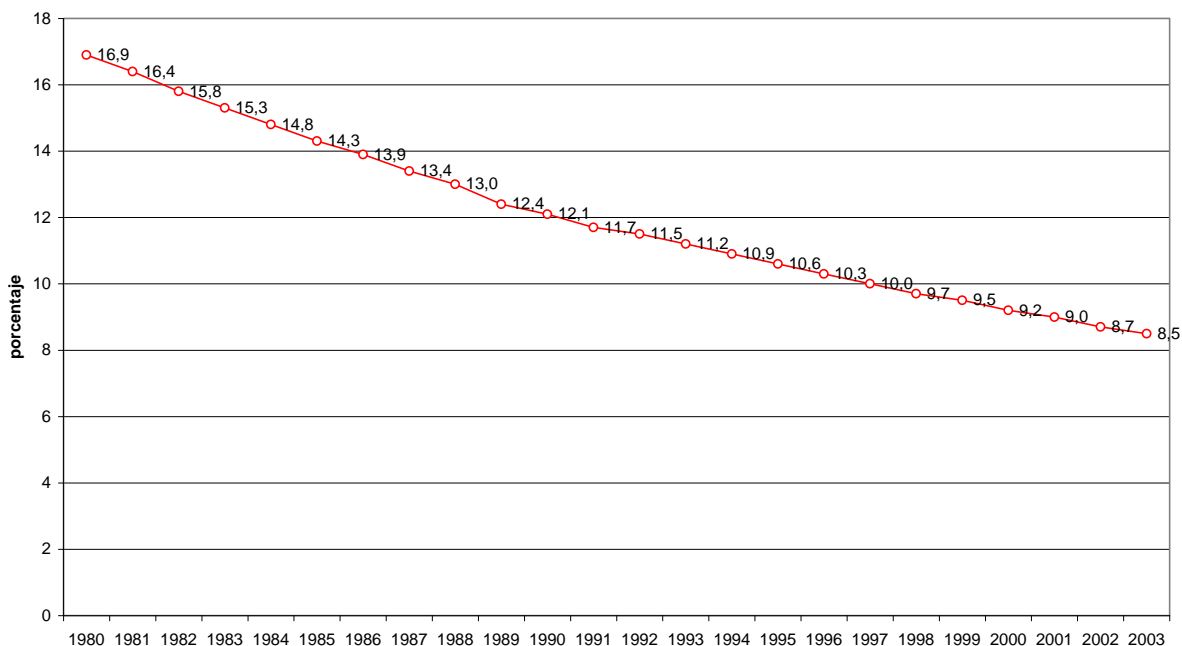
Sin embargo, las tendencias electorales favorables al PRI, como se ve en el gráfico, han mostrado una tendencia descendiente, se pasa de 90,44% en 1958 a 68,57% en el año de 1982; es decir, en un lapso de 24 años desciende más de 20 puntos porcentuales.

La tendencia es irreversible: a partir del año de 1976 la oposición pasa de obtener el 8,47% de las preferencias electorales a un 29,90% en el año de 1982 y en 1988 obtiene un 37,65% de la votación total; mientras que el PRI pasa del 87,57% en 1976 a 68,57 en el año de 1982 y en 1988 desciende hasta un 49,11% de las preferencias electorales. Es conveniente señalar que todos estos procesos electorales son organizados de inicio a fin por las agencias del gobierno federal, por ello los datos deben tomarse con cierta reserva, aunque sin duda marcan una ruta muy clara por la que han transitado las instituciones de gobierno en México.

Desde luego que la tendencia descrita se corresponde con la emergencia de un contexto urbano creciente y con la aparición de sectores medios más educados e informados como se muestra en la gráfica 3.3.

Gráfica 3.3

PORCENTAJE DE ANALFABETISMO EN MÉXICO 1980-2004



Fuente: Secretaría de Educación Pública, 1980-1990

El Senado como instrumento de rearticulación de las Relaciones Intergubernamentales

Cualquiera de las instituciones que tomemos para analizar el sistema político mexicano, nos dará como resultado que el sistema estaba copado por el partido de Estado (PRI) y que se habían diseñado muchísimos incentivos para que la vida política, las discusiones y las decisiones se procesaran por el partido hegemónico. La Cámaras de Diputados y de Senadores que constituyen uno de los poderes del sistema político mexicano, estuvieron integradas mayoritariamente por miembros del PRI durante varias décadas; éstos funcionaban como personeros del Presidente en el Congreso.

Del mismo modo que en las elecciones para elegir al Presidente, el PRI obtenía una mayoría aplastante en el Senado; el 87,85% de los Senadores que integraban la Cámara de Senadores en 1964 procedían del PRI y la oposición se reducía a ser puramente testimonial de las decisiones que se tomaban en el senado, pues no tenían un verdadero peso ni el poder necesario como para reencausar las decisiones o iniciativas que el ejecutivo enviaba al senado (véase gráfica 3.4).

A partir de 1988 la oposición empieza a fortalecer su presencia en estos espacios institucionales, y en ese periodo del Senado es la primera ocasión en que el PRI requiere de la oposición para hacer reformas constitucionales y emitir las leyes que respondían a los proyectos del ejecutivo. Hasta 1988 se empieza a consolidar la vida parlamentaria en México.

Quizá es importante señalar que en el año de 1991 la oposición sufre un pequeño retroceso pero se recupera notablemente a partir de 1994; desde ese momento la tendencia es irreversible, el PRI pierde su tradicional poder y debe abrir el paso a

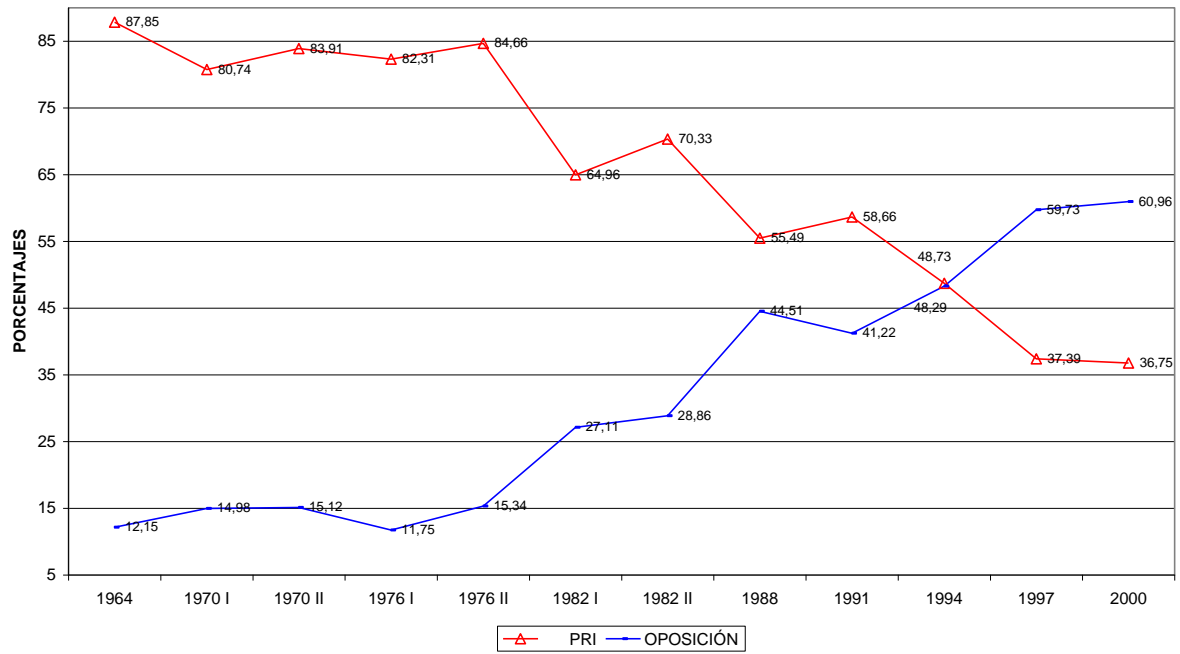
los partidos de oposición, los cuales le obligan a modificar de manera sustantiva las reglas del juego democrático.

El Senado⁴⁴ también es una institución en la que se ven reflejadas las preferencias ciudadanas y la pluralidad de los actores políticos. Ha sido por tanto una institución sometida a un proceso profundo de cambio y se ha convertido en un verdadero contrapeso al poder “absoluto” que el ejecutivo tenía en otros tiempos; en la actualidad el Presidente debe hacer una ardua labor de “*lobby*” con esta Cámara, de lo contrario sus iniciativas no prosperan, como ocurrió durante el sexenio del Presidente Fox. Se abre así un espacio diferente en las relaciones entre las diferentes instituciones de gobierno; la división de poderes que en el pasado era más una formalidad que una realidad, ahora es una realidad vigente y actuante en el ejercicio del poder en la vida pública.

⁴⁴ El senado de la República es el encargado de hacer las normas en materias como las relaciones intergubernamentales, es pues un órgano muy importante que ha sido ocupado por la oposición y que cada vez más funciona de manera independiente al poder ejecutivo.

Gráfica 3.4

VOTACIÓN EN LAS ELECCIONES PARA SENADORES 1964-2000



Fuente: www.inegi.gob.mx

La Cámara de Diputados; promotora de Reformas Constitucionales y Electorales

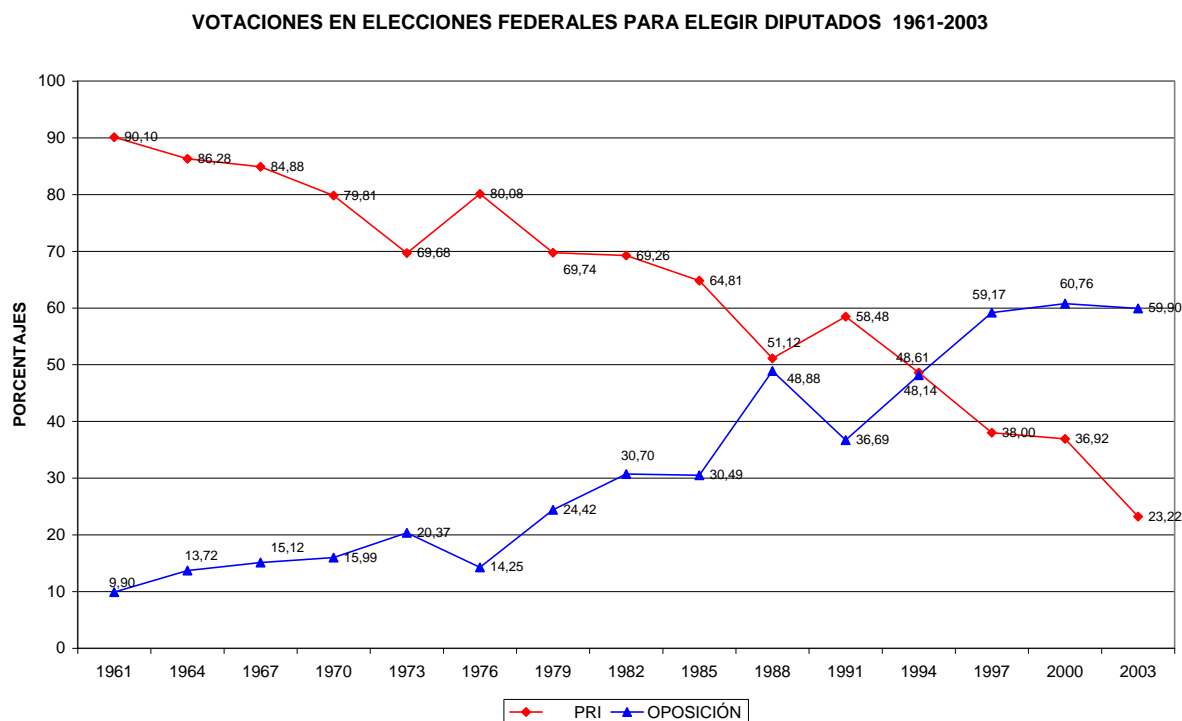
La otra institución importante en la división de poderes en el sistema presidencialista mexicano es la Cámara de Diputados. Esta cámara es importante pues es la que controla directamente los actos del ejecutivo y se encarga de legislar para regular la vida interna del país; además negocia y establece criterios de asignación de recursos financieros con el ejecutivo. y como se aprecia en la siguiente gráfica las elecciones han generado un ambiente más plural. Dicha institución pasa de ser una oficialía de partes⁴⁵ a convertirse en una institución que en ocasiones obliga al ejecutivo a rectificar los errores cometidos.

Las preferencias electorales también han venido a modificar de manera sustantiva la vida en el Congreso, generando un ambiente más plural en esta institución de gobierno (véase gráfica 3.5). La Cámara ha dejado de estar integrada casi en su totalidad con diputados del mismo partido (PRI), ya que si en 1961 el 90% de las votaciones favorecía a los diputados del PRI, dicho porcentaje ha ido disminuyendo a lo largo de los últimos 25 o 30 años, como se observa en la gráfica. El año de 1988 es sin duda una fecha que marca el rumbo en el sistema político mexicano, puesto que las elecciones de ese año reflejaron muy bien no sólo lo disputada que fue esa elección sino el ánimo político del país. Ese año se fragmentó el PRI y quienes salieron del PRI formaron una nueva tendencia partidista que posteriormente daría lugar a la conformación de un nuevo partido (PRD). Con ello se retroalimentó la competencia electoral, ofreciendo desde entonces una oferta más variada y real de opciones políticas y se dio un gran paso en la construcción de un sistema político más plural y democrático

⁴⁵ Hay una cantidad enorme de autores que sostienen que el ejecutivo veía en las Cámaras de senadores y de Diputados una oficina que se encargaba de procesar la agenda del Presidente desde el punto de vista legal, es decir que legislaban por encargo y al gusto del Presidente

En el gráfico se aprecia que el PRI mantiene una tendencia descendente que solamente por momentos logra recuperar, para posteriormente seguir en caída libre; se pasa de obtener el 90% de las preferencias electorales en 1961 a obtener únicamente el 23,32% de las votaciones en las elecciones de 2003. Ello se ha visto reflejado también en la Cámara de Diputados, pues el estilo de hacer políticas de manera jerárquica ha dado paso a modelos más flexibles que apelan a la intervención de otros actores.

Gráfica 3.5



Fuente: www.inegi.gob.mx

Los Congresos Locales: Baluartes del Cambio Político

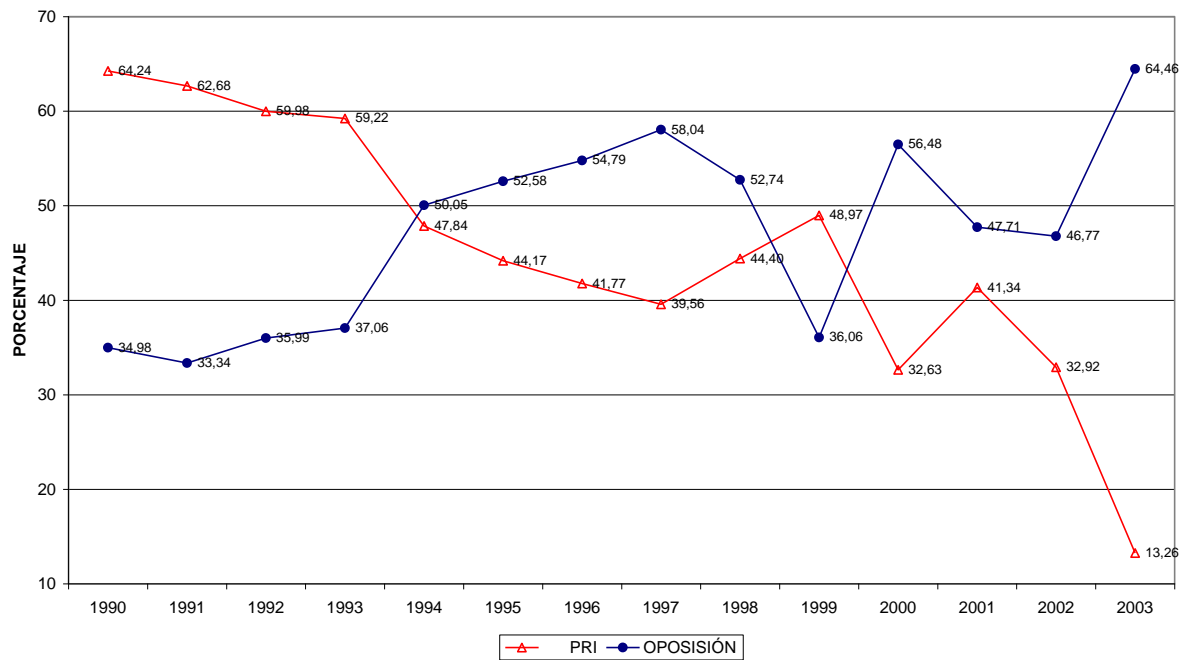
En los Congresos Estatales se ha seguido una trayectoria muy similar a la descrita hasta el momento; es decir, *la oposición ha ido ganando espacios institucionales y con ello han empezado a reclamar su parcela de poder que constitucionalmente se le asigna.*

La trayectoria que ha seguido la oposición en los congresos estatales se ve en la gráfica 3.6, destacando que para 1990 el PRI obtuvo el 64% de las preferencias electorales para constituir las cámaras de diputados de los estados, mientras que toda la oposición en su conjunto apenas obtuvo el 31% de las votaciones; es decir, aunque un poco tarde, en los estados también la oposición empieza a ubicarse en puestos de responsabilidad y desde los cuales empiezan a dar la batalla para reclamar más recursos, más responsabilidades y sobretodo criterios claros y transparentes en la asignación de los mismos.

El resultado es que en un periodo de apenas 13 años el PRI pierde el apoyo de una buena parte del electorado en las elecciones de diputados locales, pasa de obtener el 64% de las preferencias en 1990 a verse respaldado únicamente por el 13,26% de los electores donde se realizaron elecciones estatales en el año 2003; sin duda, es un escenario al que no estábamos acostumbrados en México y con el que se dinamizó la vida política en el país, aunque también reclama un mayor diálogo y entendimiento de los diferentes actores, por primera vez en mucho tiempo de la historia de México, las instituciones en sus diferentes niveles parecen estar en condiciones de funcionar de manera independiente y buscando que los problemas se resuelvan.

Gráfica 3.6

VOTACIONES EN ELECCIONES LOCALES PARA DIPUTADOS EN LOS ESTADOS 1990 A 2003



Fuente: www.inegi.gob.mx

Los Gobiernos estatales de oposición, demandantes de una redistribución del poder público

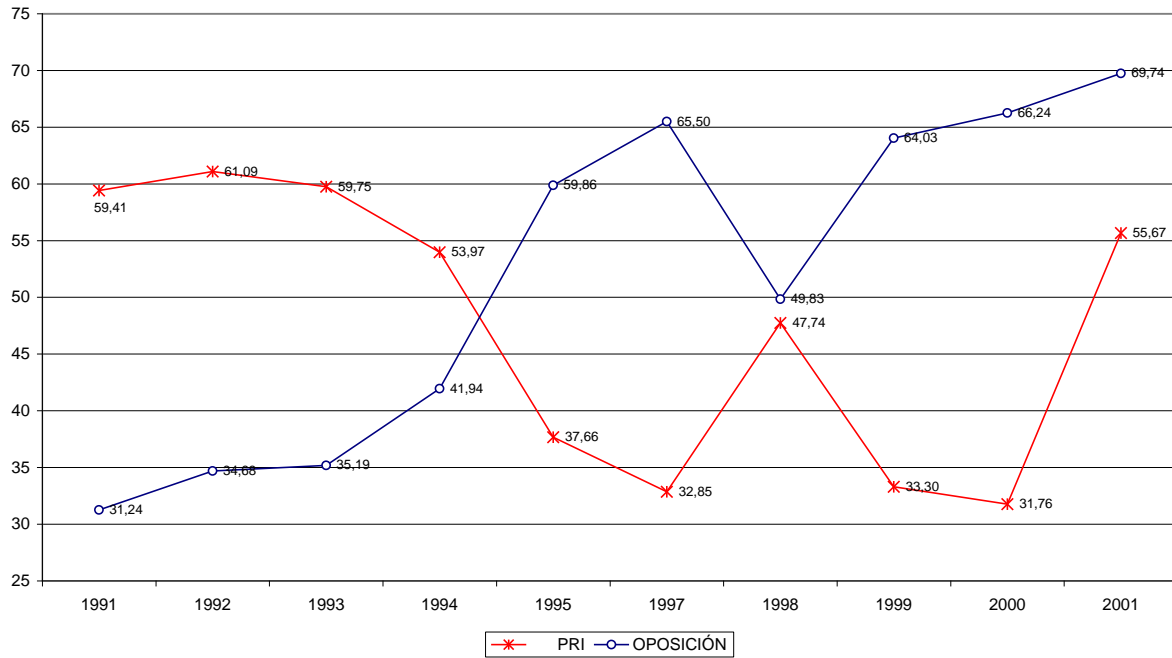
La oposición no solamente buscó posicionarse en los órganos institucionales que hacen contrapeso al Ejecutivo, sino que se dio a la tarea de competir y ganar las gobernaturas de los estados, pues son espacios centrales en la distribución del poder político en los sistemas federales. Así la oposición se fue ubicando lenta pero de manera consistente en los gobiernos estatales (véase gráfica 3.7).

Las votaciones dan muestra de que la competencia por estos espacios es muy fuerte en la actualidad. Por ejemplo, el PRI en las elecciones estatales de 1991 obtuvo el 59,41% de las preferencias electorales de los estados en los que se eligió Gobernador, mientras que la oposición apenas obtuvo un 31,24%; sin embargo, la presencia de la oposición en estos espacios se ha ido acrecentando y se ha fortalecido. De tal manera que el año de 1997, primera elección con un sistema electoral ciudadanizado a nivel federal y en todos los estados, el PRI solamente obtiene el 32% de los votos para gobernadores, mientras que la oposición obtiene el 65,50%.

Sin duda la presencia de la oposición en los gobiernos estatales vino a transformar las relaciones intergubernamentales y a redistribuir el poder político entre los diferentes niveles de gobierno, pues los gobernadores en la actualidad se ven presionados por los ciudadanos a quienes deben rendir cuentas y ante quienes deben cumplir sus promesas de campaña, de lo contrario su futuro como político profesional se pone en riesgo. Esto ha llevado a los gobernadores a tener que negociar directamente con el gobierno federal, y a través de sus compañeros de partido en el Congreso, para que se asignen de manera transparente los recursos financieros, que en el pasado el gobierno federal manejaba de manera discrecional.

Gráfica 3.7

VOTACIONES EN ELECCIONES PARA GOBERNADORES DE LOS ESTADOS 1991-2001



Fuente: www.inegi.gob.mx

La Oposición en los Gobiernos Municipales

En el nivel municipal también la oposición ha logrado convertirse en gobierno y las preferencias de los electores se han trasladado de los gobiernos priístas a gobiernos de oposición. En la gráfica 3.8 se muestran las tendencias electorales para elegir a los Presidentes en los gobiernos locales: la tendencia, al igual que en el resto de las instituciones analizadas, ha sido de un descenso sostenido de la votación favorable al PRI, por ejemplo en el año de 1990 el PRI consiguió 58,79% de las preferencias electorales.

Por otro lado, la oposición en su conjunto logró el 42,88% de los votos, sin embargo y luego de un desempeño errático la oposición en 1994 logra incrementar sustantivamente la votación en su favor, alcanza el 56.93% de la votación total, mientras que el PRI desciende a 53,38% de la votación; es decir, hay un sostenido desencanto de los votantes sobre el desempeño de los gobiernos locales de origen priísta. Desde 1994 la oposición ve incrementadas las votaciones en su favor, a tal grado que para el año 2005 la oposición al PRI consigue el 78% de la votación municipal, en tanto que el PRI solamente obtiene el 21,18% de las votaciones municipales.

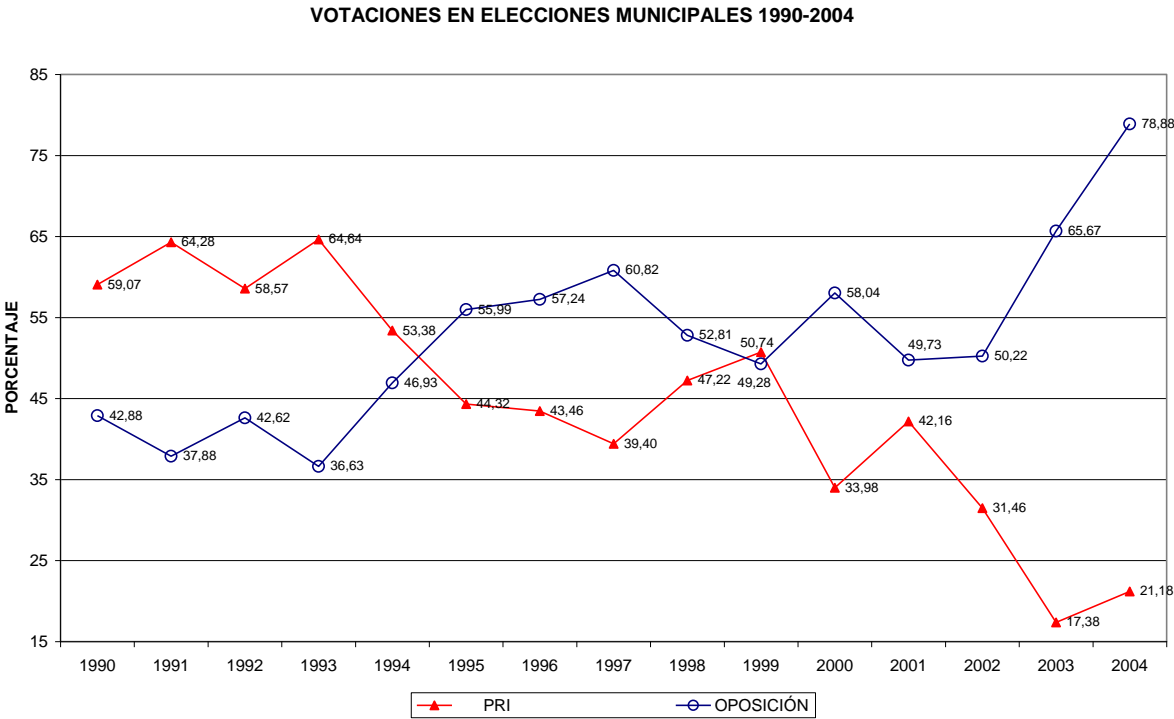
El crecimiento de las votaciones a favor de la oposición, sin duda es un indicador que muestra el sostenido deterioro de la base de apoyo de los gobiernos priístas y la creciente presencia de gobiernos encabezados por partidos diferentes al partido de Estado. El nuevo escenario de mayor pluralidad en todos los niveles institucionales de gobierno, influyó poderosamente en las reformas constitucionales de 1999 sobre los gobiernos municipales, pues los cargos de elección pública estaban cada vez más distribuidos entre diferentes alternativas político-partidistas. En particular, los gobiernos locales de oposición descubrieron que sus acciones o inacciones para resolver las demandas ciudadanas eran más

visibles y que la opinión pública de los ciudadanos contaba, entonces se vieron obligados a buscar mayores facultades, pero sobre todo mayores recursos.

De esta manera, la descentralización iniciada en 1983 desde el gobierno federal, termina siendo un clamor y una demanda sostenida por los Presidentes municipales que de pronto se vieron instalados en puestos de decisión pero con instrumentos muy exigüos para influir en el desarrollo de sus municipios,⁴⁶

Con los elementos factuales presentados queda suficientemente claro que la descentralización iniciada en los años ochenta, debe ser considerada como una descentralización política fuertemente impulsada por las corrientes partidistas de oposición al PRI, a través de la competencia electoral y sus efectos en la alternancia en los distintos espacios del poder público, incluidos los gobiernos estatales y municipales.

Gráfica 3.8



Fuente: www.inegi.gob.mx

⁴⁶ Posteriormente analizaremos como ha evolucionado el marco legal con el que se rigen los gobiernos locales.

Recapitulación

Cuantificar la redistribución del poder público en México, en primera instancia puede parecer difícil. Sin embargo, es posible hacerlo observando los cambios y tendencias en las votaciones para los cargos de representación o elección pública, en todos los niveles institucionales de gobierno. Esta medida de la redistribución del poder que se empieza a realizar en México, es acertada. Con ella se puede apreciar cómo desde 1982 el PRI inicia una pérdida de espacios de representación pública, que se profundiza en 1988 y que ya a partir de 1994 es irreversible. Recurrir a este método es útil sobre todo porque se está analizando un sistema político autoritario en el que un solo partido conseguía, en la década de 1960, más del 90% de los votos para elegir al Presidente de la República y en las otras instituciones se seguía una tendencia muy similar.

La medición de la redistribución del poder a través de las elecciones es correcto pues el voto ciudadano finalmente es el instrumento utilizado para constituir los poderes públicos y con ello podemos medir el pluralismo político. En resumen, en el capítulo se demuestra que el PRI pierde espacios de poder en todos los niveles institucionales de gobierno, de tal manera que debe aprender a convivir y a compartir el poder; ello definió el rumbo y el grado de la descentralización, pues la oposición por primera vez en la historia pudo influir en la estructuración de la agenda del gobierno federal y en el diseño de la política de descentralización, con ello se alteraron las prioridades y los recursos a disposición del gobierno y de la coalición promotora de la política de descentralización.

CAPÍTULO IV

**MEDICIÓN DEL GRADO
DE
DESCENTRALIZACIÓN EN MÉXICO**

INTRODUCCIÓN

En los capítulos precedentes se realizó una definición de conceptos, también se establecieron las dimensiones con las que se mediría el nivel y los ritmos del proceso de descentralización realizado en México; se establecieron los periodos y las fases de la política de descentralización; también se realizó una descripción de esos periodos o fases, ya se realizó una explicación de la redistribución del poder público, medida a través de los cargos de elección pública ocupados por el partido oficial y la oposición; toca ahora el turno de analizar las otras dimensiones de la descentralización medidas a través del volumen de recursos humanos y financieros que manejan o movilizan los diferentes niveles de gobierno; aunque en primer lugar se parte de indicadores más generales que nos permiten dimensionar el tamaño y descentralización del sector público; con la idea de mostrar de manera concluyente el tamaño del sector público y el nivel de descentralización alcanzado en México; además se recurre a un ejercicio comparado de algunos indicadores con el proceso de descentralización implementado en España. Este caso se eligió por ser un caso exitoso de descentralización; también por ser una experiencia positiva de una transición reciente de un gobierno autoritario a una democracia consolidada.

Para hacer una estimación del nivel de descentralización también se utilizan indicadores sobre el gasto público ejercido por niveles de gobierno y la autonomía fiscal de los estados de la República.

Participación del Sector Público en el Producto Interno Bruto en México

Un indicador del cual se parte para saber que tan grande o pequeño es el sector público en un país, es analizar la participación⁴⁷ de este sector en la generación del Producto Interno Bruto (PIB); en la gráfica 4.1 se presentan los datos de este indicador para el periodo comprendido entre los años de 1988-2003, ahí se aprecia de manera clara que los tres niveles de gobierno aportaban solamente el 6,77% del PIB del país en 1988; mientras que las empresas públicas aportaban el 10,36%, en tanto que el sector privado en el mismo año aportó el 82,88% del PIB del país.

El sector público en México hacía una contribución modesta al PIB nacional; en conjunto, en el año de 1988, Gobierno y empresas públicas contribuían con el 17,13% al PIB. Aunque vale la pena analizar los datos de manera separada; pues hay cambios interesantes y solamente se captan si hacemos un análisis paso a paso.

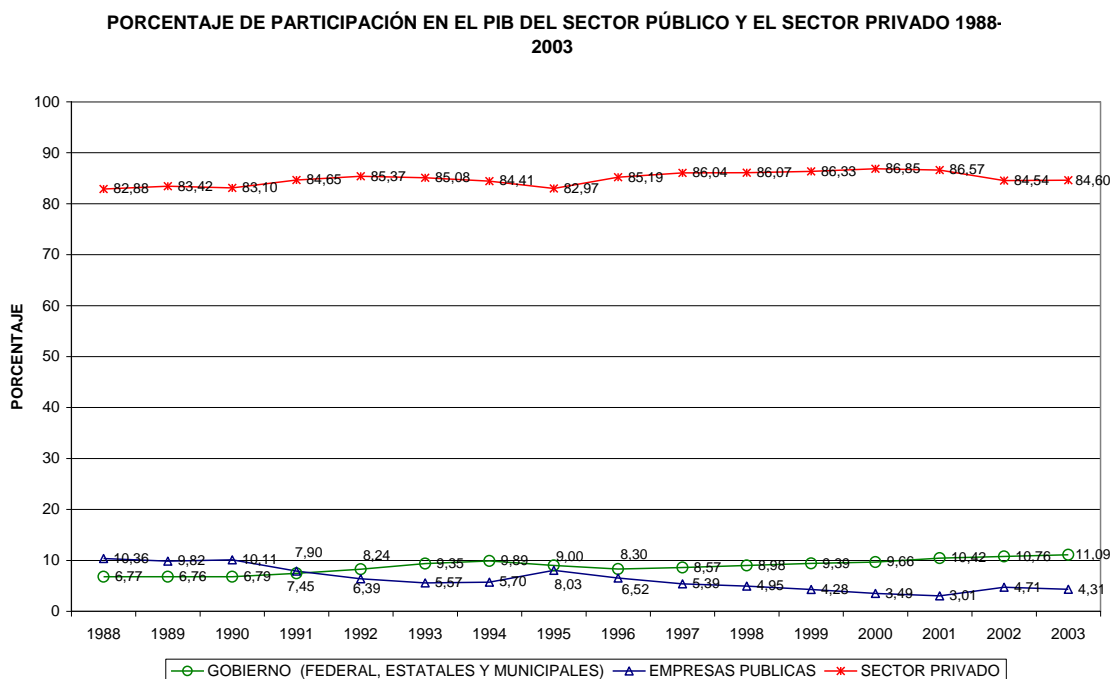
La aportación de las empresas públicas en México perdió relevancia en el año de 1991, (es el año de las privatizaciones) la contribución de estas empresas al PIB bajo de 10,36 en 1988 a 7,45 en 1991 y llegó hasta el 6,39% en 1992; desde esa fecha ha mantenido una trayectoria errática; sube al 8,03 en 1995, pero desciende de nueva cuenta de manera sostenida hasta llegar al 4,31% en el año de 2003. La contribución que las empresas públicas en México hacían al PIB nacional desciende de 10,36% en 1988 hasta el 4,31% en el 2003, es un descenso de poco más de 6 puntos porcentuales, es una caída significativa.

⁴⁷ Es importante señalar que para un economista resulta incomodo hablar de aportación del sector público al PIB de un país, hay algunos que prefieren llamarle detracción, pero independientemente del concepto que se utilice, no hay duda de que el gobierno en México hace una pequeña contribución o detracción al PIB nacional, sobre todo si lo comparamos con el 30% que algunos calculan para el caso de España (Diego Cano Soler Profesor Titular del Departamento de Económicas y Empresariales).

Por otro lado, el gobierno en su conjunto (federal, estatales y municipales) contribuía con el 6,77% en 1988, y crece de manera lenta hasta el año de 1991 (7,90%) cuando supera la participación que hacían las empresas públicas. A partir de ese momento su contribución es cada vez es mayor, aunque discreta, pues por ejemplo en el 2003 contribuye con el 11,09% al PIB nacional; es decir, en el periodo analizado experimenta un crecimiento de 5 puntos porcentuales.

Comparativamente, los datos muestran que el sector privado es el que hace una mayor contribución al PIB, pues aportaba en el año de 1988 el 82,88% del PIB nacional y en el 2003 contribuyó con el 84,60%; sin embargo, apenas creció dos puntos porcentuales en ese lustro.

Gráfica 4.1



Fuente: INEGI, **Indicadores Macroeconómicos del Sector Público**, 1988-1999; en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM). INEGI, año de publicación 2000. En particular ver *Producto interno bruto total, por sector y nivel institucional, a precios básicos*; cuadro 25. Para los datos de 2001 al 2003 Indicadores Macroeconómicos del Sector Público, 2000-2003, año de publicación 2004.

Después de conocer la contribución que el sector público y el sector privado hacen a la generación del PIB nacional y constatar que el sector público en México hace una contribución relativamente pequeña (alrededor del 15,40% del PIB nacional), es conveniente saber la contribución que cada nivel de gobierno hace al “PIB” generado por el sector público⁴⁸, los datos son muy interesantes, pues se aprecia un efecto combinado producto de la privatización y la descentralización del gasto que ha vivido México desde los primeros años de la década de 1990. La gráfica 4.2 muestra que las empresas públicas en 1988 aportaban poco más del 60% del PIB generado por el Sector público y cómo su contribución se va haciendo menor a lo largo de los años; de tal suerte que para el 2003 solamente aporta menos del 30%. Es decir, las empresas públicas han perdido poder e influencia, pues ha sufrido una disminución de 30 puntos porcentuales su aportación al PIB generado en el sector público.

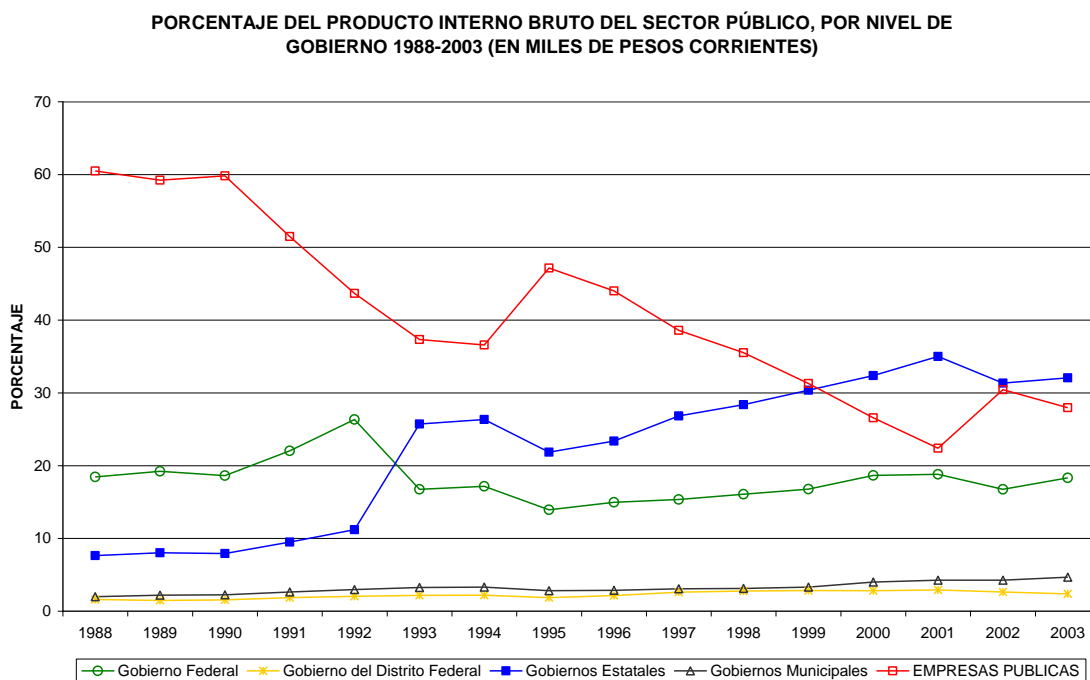
Por otra parte el gobierno federal ha mantenido una tendencia más o menos constante pues en 1988 aportaba el 18,4% del PIB generado por el sector público, sosteniéndose prácticamente en la misma proporción hasta el 2003.

Los gobiernos estatales son los que muestran una evolución muy diferente en este periodo analizado, pues su contribución al PIB generado por el sector público paso del 7,3% en 1988 al 32,07% en el año 2003; es decir, se ha incrementado su participación en 24,77 puntos porcentuales. Este es un dato que muestra que más recursos humanos y materiales generan un dinamismo mayor de la economía y ahora los gobiernos estatales aportan una mayor proporción al PIB generado en el sector público. La descentralización sin duda empieza a dar ciertos frutos aunque aún hay muchos asuntos pendientes por resolver.

⁴⁸ Es importante señalar que para el cálculo se tomó la aportación que hace el sector público al PIB y se tomó como el 100% para poder calcular la aportación relativa de cada nivel de gobierno y de las empresas públicas al producto generado por el sector público.

También los gobiernos municipales han visto incrementada su aportación al PIB generado por el sector público, pues en 1988 solamente aportaban el 2,0%, mientras que en el año 2003 contribuyeron con el 4,67; es decir, su contribución se duplicó en este periodo. Es un dato revelador de que la dinámica gubernamental en los municipios se está transformando de manera sostenida. El Distrito Federal también ha experimentado un cambio en el mismo sentido (ver Gráfica 4.3)

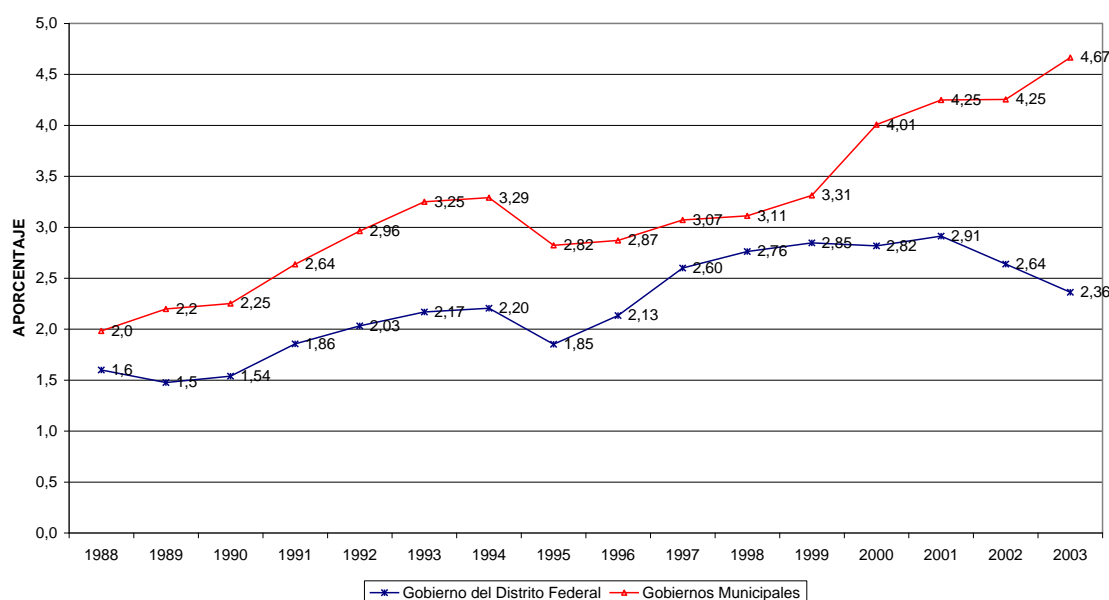
Gráfica4.2



Fuente: INEGI, **Indicadores Macroeconómicos del Sector Público**, 1988-1999; en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM). INEGI, año de publicación 2000. En particular ver *Producto interno bruto total, por sector y nivel institucional, a precios básicos*; cuadro 25. Para los datos de 2001 al 2003 Indicadores Macroeconómicos del Sector Público, 2000-2003, año de publicación 2004.

Gráfica 4.3

PORCENTAJE DE APORTACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES AL PIB DEL SECTOR PÚBLICO 1988-2003



Fuente: INEGI, **Indicadores Macroeconómicos del Sector Público**, 1988-1999; en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM). INEGI, año de publicación 2000. En particular ver *Producto interno bruto total, por sector y nivel institucional, a precios básicos*; cuadro 25. Para los datos de 2001 al 2003 Indicadores Macroeconómicos del Sector Público, 2000-2003, año de publicación 2004.

Otro indicador que aporta información útil para entender el papel que el sector público desempeña en una sociedad determinada es el porcentaje del gasto que ejerce como proporción del Producto Interno Bruto. Por ello en el siguiente gráfico se presentan los datos de poco más de dos décadas; es decir, desde 1980 a 2003. En la gráfica 4.4 se aprecia de manera clara que el papel desempeñado por el sector público mexicano ha ido perdiendo relevancia: mientras que en el año de 1980 el gasto que ejercía representaba el 55.21% del PIB nacional e incluso llegó a representar en 1982 el 70.15% del PIB, a partir de ese año ha ido sufriendo un descenso importante; en el año de 1993 llegó a su nivel más bajo, en el que solamente el gasto ejercido por el sector público representó el 32.67% del PIB y a partir de ese año repuntó hasta llegar al 39.11% en el año 2003.

Si comparamos los datos aparecidos en la gráfica referida con el cuadro 4.1 en el que se presenta el mismo indicador para el caso de los países de la OCDE, los

países de la UE y el caso de España, encontraremos que las políticas de ajuste de la década de los ochentas tuvo un efecto contractivo en las economías de AL.

Por ejemplo mientras en México en el año de 1998 el gasto público representaba apenas el 34.53% del PIB, en los países de la OCDE el promedio era de 39.4%; es decir, en México el gasto del gobierno esta casi cinco puntos porcentuales por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE en 1998 y se encuentra muy pero muy por debajo del promedio de los países de la Unión Europea, pues el gasto del sector público de estos países representó el 47.5% del PIB; es decir, México se encuentra 12.97 puntos porcentuales por debajo de los países miembros de la UE.

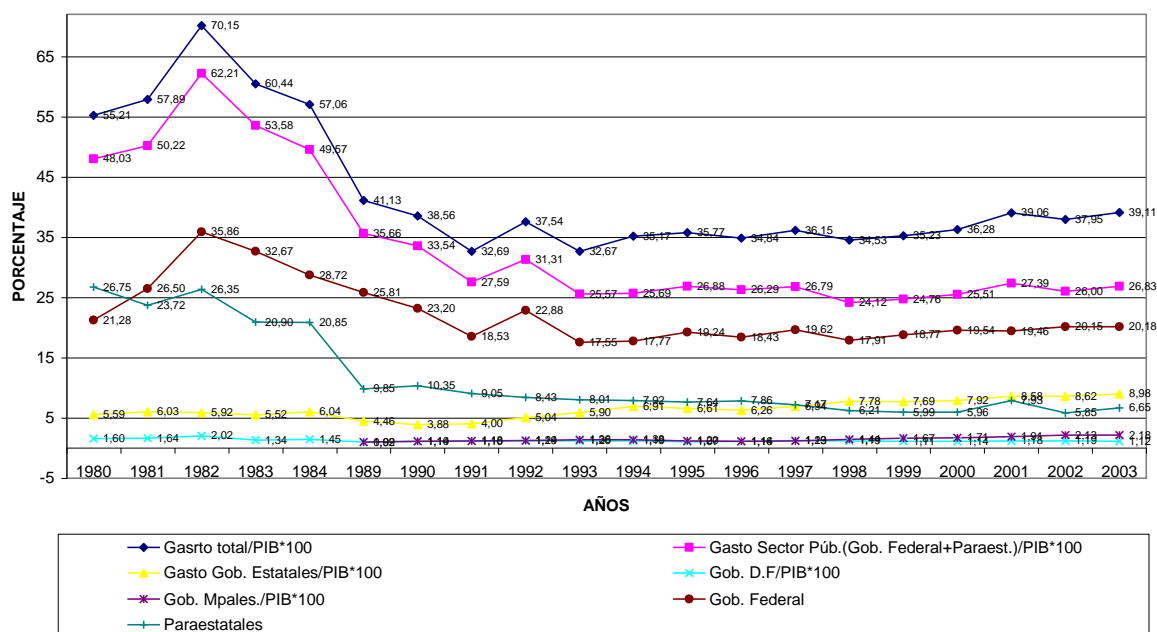
Por otra parte la comparación que resulta más interesante es con el caso de España por ser una experiencia de reciente democratización. En España en el año de 1998 el gasto público represento el 41.8% del PIB; es decir, México en 1998 se encontraba 7.27 puntos porcentuales por debajo del caso español. Los datos anteriores muestran de manera inequívoca que el discurso de los años ochentas que aseguraba que el gobierno debería restringir su participación en la economía fue asumido de diferentes maneras en las diversas regiones del mundo, en los países de la OCDE se frenó el ritmo del gasto del sector público, pero a nivel europeo se ha experimentado una expansión sin precedentes pasa de 36.4% del PIB en 1968, a 47.5% en 1998. Mientras que en particular en el caso español en lugar de restringirse la participación del sector público en la economía casi se duplica pues el gasto público pasa de representar el 21.3% del PIB en 1968; al 41.8% del PIB, ese drástico cambio se da justo en el proceso de regreso a la democracia y a su consolidación, así que es imposible no asociar democracia con un mayor activismo gubernamental y mayores rendimientos institucionales. La enseñanza es muy clara para México y en general para América Latina, quien como hemos visto asumió el discurso restrictivo al pie de la letra y los resultados han sido desastrosos. Por lo anterior el gobierno no debe y no puede restringir de

la noche a la mañana su participación en la economía el decepcionante desempeño económico en México, apenas un crecimiento de 2% en los últimos años, así lo demuestran.

La grafica antes referida también aporta información muy interesante sobre el tema de la centralización del régimen mexicano, por ejemplo mientras que el gasto del gobierno federal (Nacional) representa en el año de 2003 el 26.83% del Producto Interno Bruto, por otra parte el gasto de los gobiernos de los estados de la República representan el 8.98% del PIB y mucho más atrás se encuentran los gobiernos municipales pues su gasto apenas representa el 2.18% del PIB nacional, sin duda este indicador aporta información valiosa para entender la real dimensión del centralismo del sistema político-administrativo mexicano. Ese sin duda será uno de los temas centrales de la agenda de los gobiernos futuros. Posteriormente profundizaremos en el tema de la descentralización gradual que se ha experimentado en México, pero todavía inacabada.

Gráfica 4.4

GASTO PÚBLICO/PIB, EN %



Fuente: Instituto Nacional de Geografía e Informática, *El ingreso y el gasto público en México*, ediciones de 1986, 1995, 2000 y 2005.

Cuadro 4.1

GASTO PÚBLICO/PIB, EN % (ADMINISTRACIONES PÚBLICAS)

	1968	1982	1990	1998	2000(estimado)
Promedio OCDE	31.6	39.5	39.4	39.4	39.4
Promedio UE	36.4	48.7	47.9	47.5	47.2
España	21.3	36.7	42.5	41.8	40.5

Fuente: OCDE, *Economic perspectives*. Citado por Albi, Emilio, *Et. al. Economía pública I; Fundamentos, presupuesto y gasto, aspectos macroeconómicos*, Ed. Ariel Economía, España, 2000, p. 3.

El tamaño del empleo en el Sector Público

Tradicionalmente se ha recurrido al método comparado para conocer qué tan grande y qué tan descentralizado es un gobierno. Así, con frecuencia se hacen comparaciones internas tomando el indicador del porcentaje de empleados que se ocupan en el gobierno en relación a los empleados ocupados en los otros sectores de la economía; de tal suerte que esta primera diferenciación entre empleo público y empleo privado nos da una idea del tamaño, y la importancia del sector gubernamental en la totalidad de la economía como generador de plazas laborales.

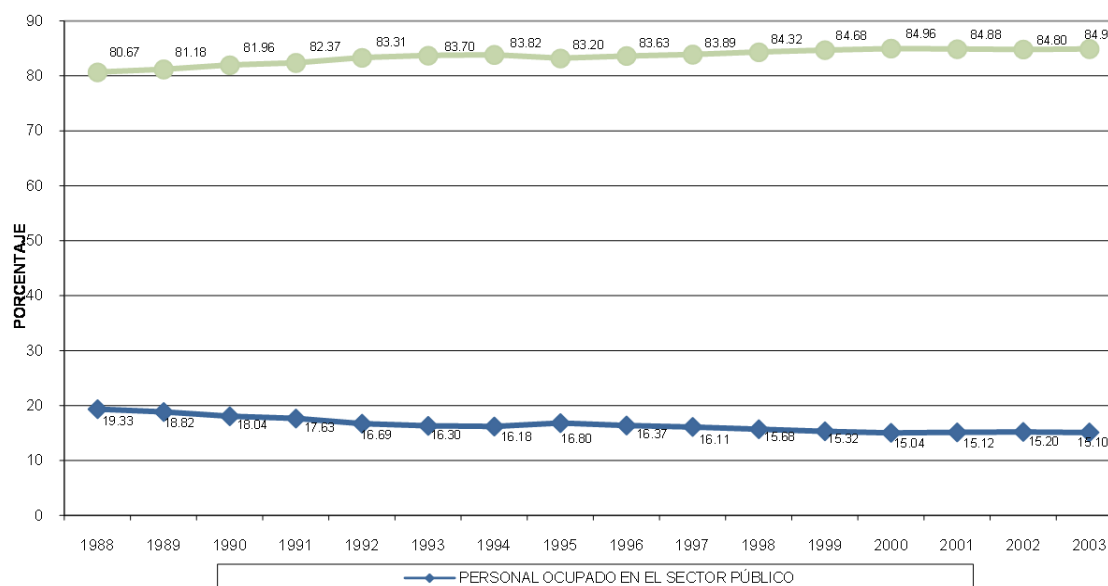
Si hacemos un seguimiento con ese indicador para el caso de México nos daremos cuenta de que el sector público en México es muy pequeño; solamente generó el 15,10% de las plazas laborales en la economía nacional en el año de 2003. Dicho porcentaje está muy por debajo del porcentaje de empleo público que generaba, por ejemplo, Suecia⁴⁹ en la década de los 80's (un 38%); es apenas comparable con el de Estados Unidos en la misma década de los ochenta, en el que su gobierno generó solamente el 18,8% del empleo total.

Lo más interesante de los datos presentados en la gráfica 4.5 es que en México, la tendencia lejos de mostrar un ascenso ha mantenido una disminución constante. Tras los procesos de privatización, la participación del empleo público en el total del empleo generado a nivel nacional ha tenido un descenso sostenido de alrededor de medio punto porcentual cada año, de tal manera que se pasa del 19,33% en 1988, al 15,10% en 2003. En resumen en el periodo analizado, la participación del sector público como generador de empleo bajó 4,23 puntos porcentuales.

⁴⁹ Los datos son de Rose Richard, *El gran gobierno; un acercamiento desde los programas gubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 209.

Gráfica 4.5

**PORCENTAJE DE EMPLEADOS OCUPADOS EN EL SECTOR PRIVADO Y EN EL SECTOR PÚBLICO
1988-2003**



Fuente: INEGI, **Indicadores Macroeconómicos del Sector Público**, 1988-1999; en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM). INEGI, año de publicación 2000. En particular ver *Personal ocupado y remuneraciones total, por sector y nivel institucional*; cuadro 27. Para los datos de 2001 al 2003 Indicadores Macroeconómicos del Sector Público, 2000-2003, año de publicación 2004.

El tamaño del sector público y del gobierno en México se ha reducido notablemente, ello queda evidenciado al compararlo por ejemplo con el sector público en un país que ha pasado por un proceso de reciente democratización, como es el caso de España. En el año de 1997 el sector público español⁵⁰ generó el 21,49% del empleo total; es decir, un poco más de la quinta parte de la fuerza

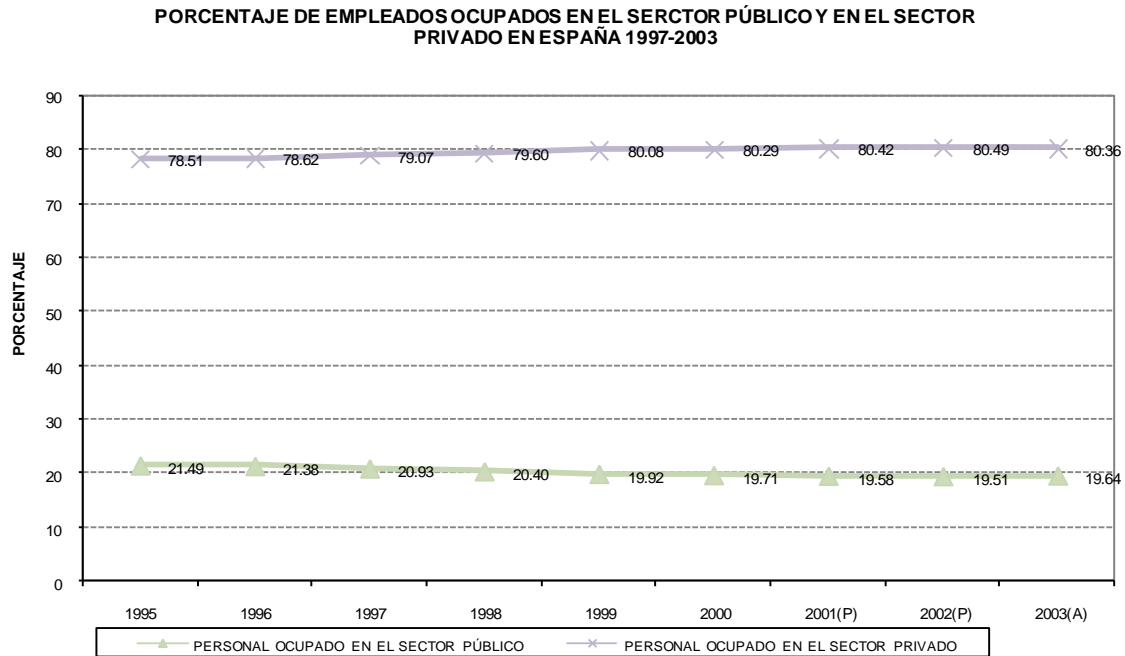
⁵⁰ El número de los empleados del sector público en España es un tema complicado, hay diferentes fuentes para calcularla y por supuesto todas arrojan informaciones diferentes, por ejemplo Alba maneja una cifra de 2.230.700 empleados en el sector público en el año de 1999, mientras que Ernesto Carrillo menciona que en el año de 1999 los empleados en los tres niveles de gobierno (Nacional, Autonómico y municipal) eran 2.232.100 empleados; por otra parte José Vicente Gómez Rivas señala que en 1999 había 2.252.800 empleados públicos, por ello la alternativa por la que hemos optado es recurrir a la Contabilidad Nacional de España del INE. Tenemos entonces que con esta fuente, en 1999 los empleados vinculados al gobierno son 2.478.600, así que en el presente trabajo se utilizan las cifras oficiales, pues ya está construida la serie histórica (1995-2003). Sobre las inconsistencias en los datos oficiales también puede verse Blanca Olías de Lima *Op. Cit.* p. 91.

laboral española se ocupaba en el sector público; pero si lo comparamos con el 16,11% de la fuerza laboral ocupada en el sector público en México, entonces veremos con mucha claridad que hay una diferencia de más de 5 puntos porcentuales entre México y España.

Es cierto, como se ve en la gráfica 4.6 que se presenta a continuación, que hay una tendencia decreciente en la participación del sector público español⁵¹ en el total del empleo, pues se pasa de una situación en la que en 1997 el sector público ocupó al 21,49% de la fuerza laboral española a otra muy distinta en 2003 en la que se ocupó solamente al 19,64% de los empleos totales en España. Sin embargo, lo relevante es que el sector público español sigue manteniendo una muy notable participación como generador de plazas laborales, pues casi 2 de cada 10 trabajadores españoles desarrollan su actividad laboral en acciones vinculadas al sector público, mientras que por ejemplo en el caso de México solamente 1 trabajador mexicano de cada 10 trabajadores desarrollan su actividad en el sector público; ello probablemente también termina impactando de manera positiva o negativa en el rendimiento institucional del gobierno.

⁵¹ Alba Tercedor Carlos, *Empleo público: interpretaciones teóricas y realidad española*, s/f, documento de trabajo, en dicha referencia aparecen los siguientes datos en 1980 los empleados en el sector privado eran 10,044,100, mientras que los empleados en el sector público eran 1,513,000; el empleo total por tanto ascendía a 11,557,100 empleados; es decir, en el año de 1980 el sector público generó el 13.09% de las plazas laborales, mientras que el sector privado generó el 86.91% del empleo total; es decir que España ha experimentado un crecimiento constante de su sector público, pues pasó del 13.09% en 1980 a el 19.64% en el 2003.

Gráfica 4.6

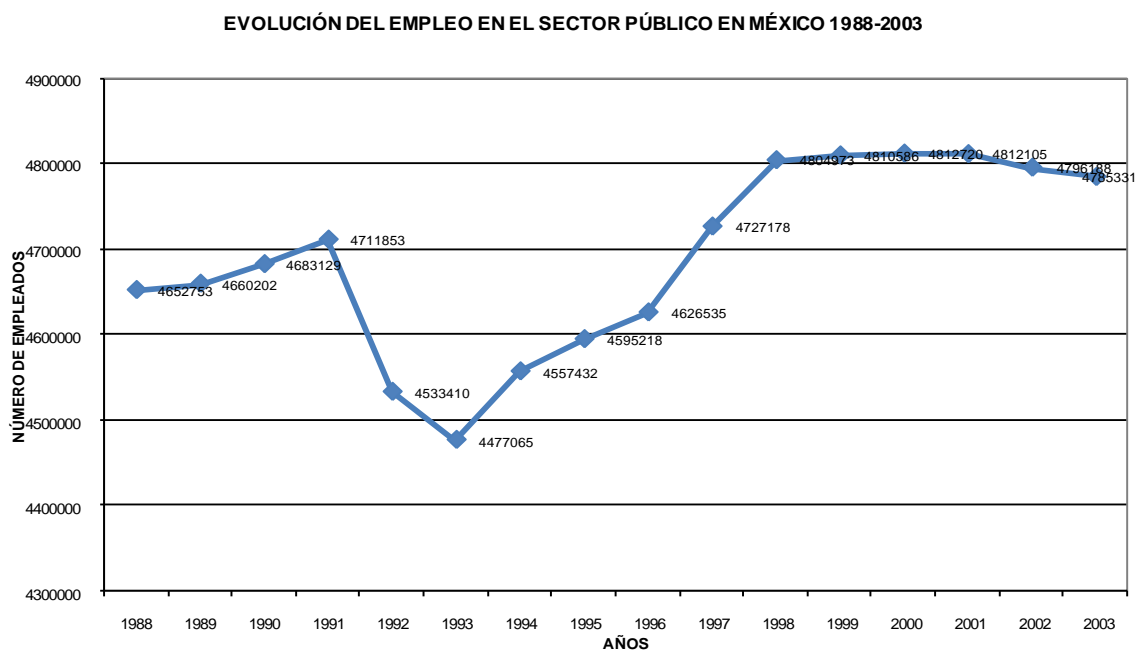


Fuente: INE, Contabilidad Nacional de España, Empleo asalariado por ramas de actividad, 1995-2003.
www.ine.es

Ahora bien, si queremos analizar la evolución del empleo público en sí mismo, sin considerar la contribución que el empleo público aporta al empleo total del país, entonces obtendremos los datos que se presentan en la gráfica 4.7; en ella se aprecia que hay una clara ruptura en la tendencia de crecimiento en la generación de plazas laborales en el sector público de México; ello no es casual, puesto que los primeros años de la década de 1990 el gobierno mexicano pasó por una etapa de ajustes y la vía que siguió para hacer los ajustes fue la privatización de las empresas que el gobierno manejaba, en el gráfico se aprecia que en 1988 el sector público en todos sus niveles le daba empleo a 4.652.753; pero en el año de 1993 cae de manera considerable hasta 4.477.065; desde ese año se aprecia un

repunte paulatino en la tendencia, hasta llegar al año de 1998, a partir de ese año se muestra una fase de estancamiento, pues no se han generado nuevas plazas incluso los últimos años del periodo analizado se observa una disminución.

Gráfica 4.7



Fuente: INEGI, **Indicadores Macroeconómicos del Sector Público**, 1988-1999; en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM). INEGI, año de publicación 2000. En particular ver *Personal ocupado y remuneraciones total, por sector y nivel institucional*; cuadro 27. Para los datos de 2001 al 2003 Indicadores Macroeconómicos del Sector Público, 2000-2003, año de publicación 2004.

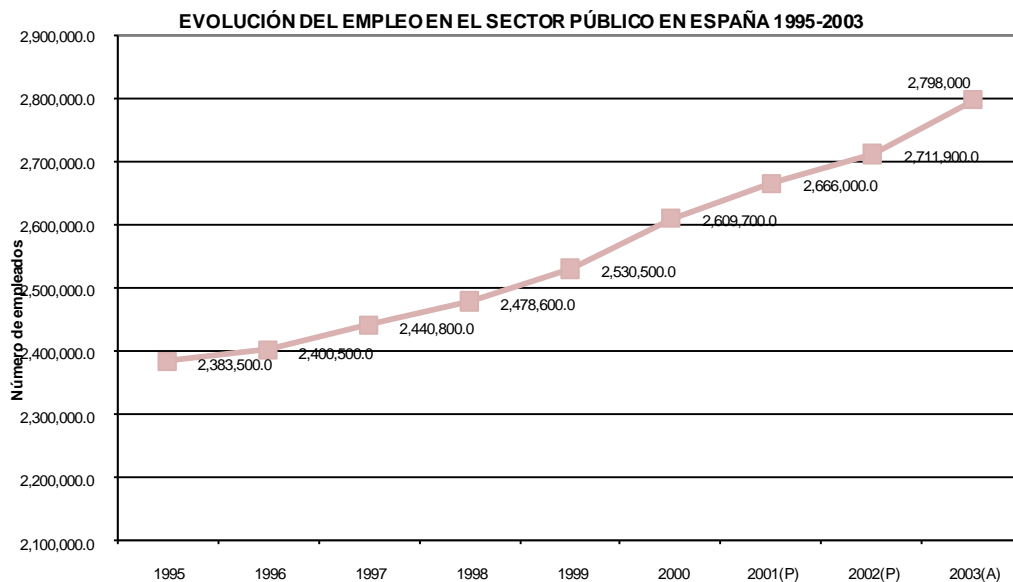
A diferencia de México en donde se ha mantenido una tendencia errática en su política de contratación y generación de plazas laborales en el sector público, en el caso español se aprecia un crecimiento sostenido de plazas laborales en el sector público; por ejemplo en el periodo de 1995 a 2003 se observa que se han generado 414.500 empleos adicionales.

Otra forma a la que podemos recurrir para conocer que tan grande o pequeño es el sector público es comparar de nuevo la situación de México y España en términos de la proporción existente entre el número de empleados públicos y el total de la población del país. En apariencia el tamaño del sector público mexicano

es mayor que el español, pues en el año 2003 había en México un total de 4.785.331 empleados en el sector público y en España había un total de 2.798.000 empleados públicos. Sin embargo, al construir un indicador con la proporción arriba señalada (número de empleados públicos por cada 10 000 habitantes), el cálculo arroja que en México hay un total de 475,49 empleados en el sector público por cada 10.000 habitantes y que por otro lado en España hay 690.05 empleados por cada 10.000 habitantes (la población total en México para 2003 era de 100.638.078 y la de España 40.547.371).

De manera que el sector público español es de mayor tamaño que el mexicano, Aquí puede radicar una de las razones del deficiente funcionamiento del desempeño institucional del gobierno y sector público en México y quizá del errático desempeño de la economía mexicana, puesto que los bienes públicos no se producen por generación espontánea.

Gráfica 4.8



Fuente: INE, Contabilidad Nacional de España, Empleo asalariado por ramas de actividad, 1995-2003.
www.ine.es

Se ha mostrado que el tamaño del sector público mexicano es más pequeño que el español (en proporción a la población es 1/3 más pequeño). Ahora surge otra pregunta, ¿qué tan descentralizado es el gobierno mexicano?; parte de la respuesta se encuentra el hecho anotado de que la oposición ha ocupado diferentes posiciones en todos los ámbitos de gobierno, desde las secretarías federales, hasta los gobiernos locales (estatales y municipales) y que por tanto, en el nuevo escenario de las relaciones intergubernamentales cada uno de los diferentes niveles de gobierno reclama para sí las facultades que constitucionalmente se le asignan y que antes no eran motivo de discordias ni enfrentamientos entre los distintos niveles de responsabilidad.

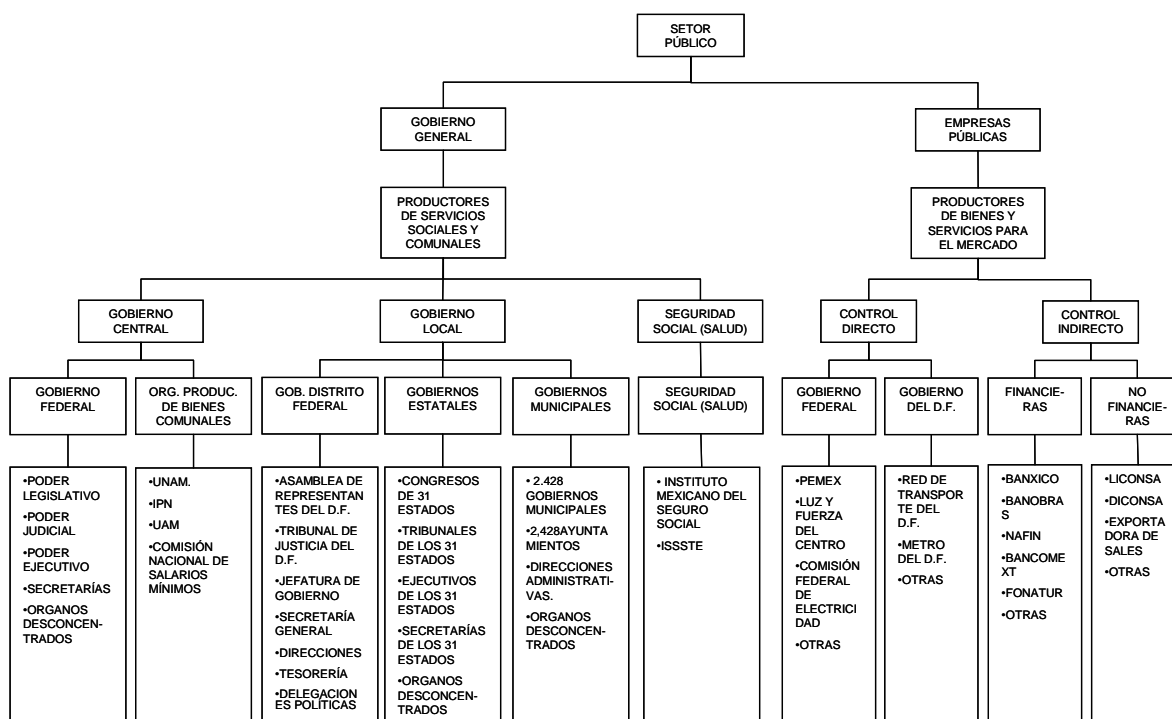
La estructura del Sector Público Mexicano

Para hacer un diagnóstico sobre la descentralización del gobierno mexicano es conveniente tomar algunos indicadores que permitan formularnos una imagen del proceso que la descentralización ha seguido en México.

En primer lugar y con la intención de orientar la exposición es conveniente hacer una descripción de la estructura general del sector público, desagregando los componentes del sector público y comparando el peso específico de los recursos humanos y financieros que corresponden a cada uno de ellos. Así, se utilizan los dos indicadores clásicos para analizar el tamaño y la influencia que tienen los diferentes niveles de gobierno en un sistema político.

En la gráfica 4.9 aparecen diferenciados los niveles de gobierno central (Federal), locales (Estatales y municipales) y por supuesto el gobierno del Distrito Federal, que por sus dimensiones y peculiaridades tiene que mantenerse separado de los otros gobiernos. También en el gráfico se muestran de manera separada el sector salud y las empresas públicas que producen bienes o servicios destinados al mercado; entre ellas se pueden diferenciar las que son controladas por el Gobierno Federal, generalmente vinculadas al sector de la energía, y las que están bajo control del gobierno del Distrito Federal pues son empresas que manejan una cantidad considerable de recursos financieros y humanos. Por otra parte se encuentran las empresas que dependen del gobierno federal y que desarrollan sus actividades para producir bienes y servicios dirigidos hacia el mercado, entre ellas podemos encontrar las organizaciones que desarrollan sus actividades en el sector de los servicios financieros y las encargadas de la distribución y comercialización de productos para el consumo de la población (Liconsa y Dicons).

Gráfica 4.9



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI, **Indicadores Macroeconómicos del Sector Público**, 1988-1999; en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM). INEGI, año de publicación 2000.

El nivel de descentralización de la Administración Pública en México

El indicador más utilizado para analizar el nivel de descentralización o centralización de un país es el número de empleados públicos que se ocupan en cada nivel institucional de gobierno. Si se toma ese filón de análisis, se encuentra, en complemento a lo ya señalado, que los gobiernos conquistados por la oposición a partir de 1992, presionan al gobierno federal para que se inicie un proceso de transferencia de facultades y funciones pero también de recursos humanos y financieros. En la gráfica 4.10 se muestra de manera más o menos concluyente, que el proceso de descentralización en México es un proceso irreversible, producto de un cambio en la coalición promotora de la política de descentralización, pues la oposición logró espacios de representación en todos los niveles de gobierno desde donde impulsaron cambios en la redistribución del poder medidos a través del manejo de recursos humanos y financieros.

Sin lugar a dudas la estructura del poder en México ha sufrido transformaciones muy importantes, se puede apreciar que el gobierno federal en 1980 disponía del 48.89% del empleo público, aunque si sumamos el porcentaje de los empleados ocupados en el sector paraestatal que también estaban bajo el control del poder ejecutivo, entonces la fuerza laboral ocupada en el sector público bajo el mando del gobierno federal se eleva a 70% del sector público. La tendencia es muy similar hasta 1988, cuando el gobierno federal tenía bajo su control y mando al 41,92% de los empleados públicos, mientras que los gobiernos de los estados de la República controlaban el 15,30% del empleo público y los gobiernos municipales apenas tenían bajo su control al 4,43% del empleo público. Sin duda los datos muestran que la centralización política en el país era arrolladora, prácticamente no hay una distribución más o menos equilibrada del poder, pues el PRI gobernaba a lo largo y ancho del país. Esta tendencia, como se puede ver en el gráfico, se mantiene durante cuatro años más; sin embargo, en 1992, fecha en

que llegan los primeros gobiernos de oposición a los estados, la relación porcentual entre los empleados que controlaba el gobierno federal y los que controlaban los gobiernos estatales cambia de manera considerable e irreversible.

A partir de 1993 el gobierno federal solamente controlaba el 22,96% de los empleados públicos; es decir, en apenas 6 años; el gobierno federal pierde el control de casi la mitad de los empleados públicos; se desploma su participación de 41% a 22%, sin duda es una pérdida irreversible y que muestra de manera concluyente que en México se estaba generando una redistribución del poder público.

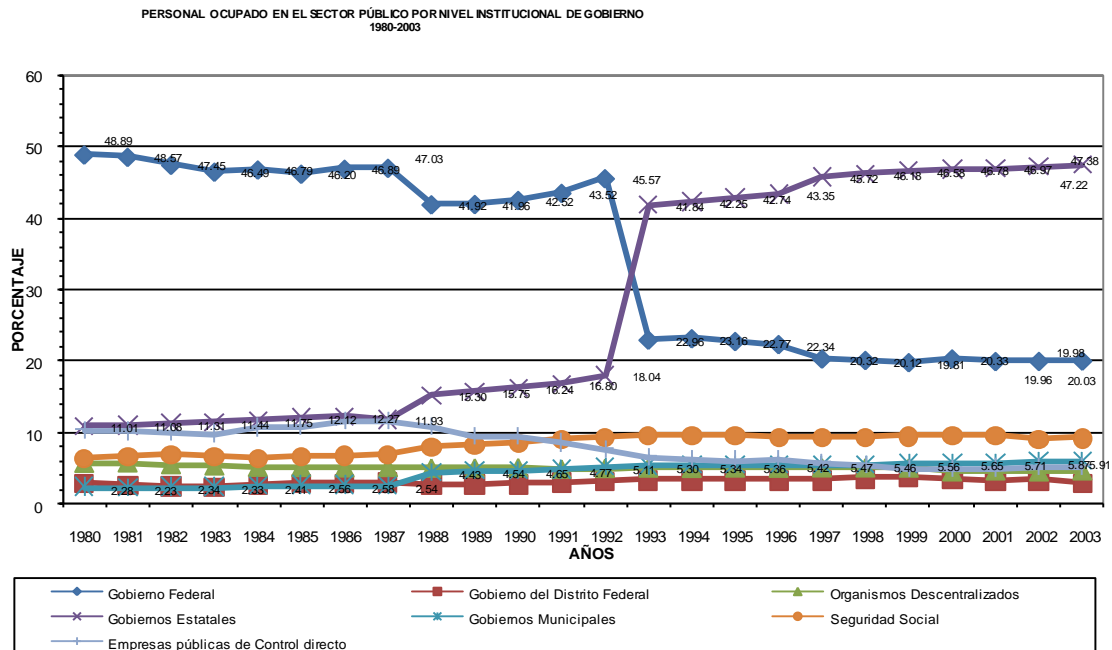
Por supuesto que las pérdidas de unos son las ganancias de otros, por ejemplo en caso de los gobiernos estatales fueron los ganadores del proceso de redistribución del empleo público, pues se pasa de controlar apenas al 15% en 1988; a controlar más del 40% del empleo público en 1993, y a partir de esa fecha ha crecido de manera sostenida, hasta llegar el año 2003 en el que controla el 47,38% de los empleados públicos, con ello en el periodo analizado hay un crecimiento de 32 puntos porcentuales en la participación de los gobiernos estatales en el manejo del empleo público, sin duda es un proceso profundo de redistribución del poder y de los recursos humanos manejados por cada nivel de gobierno, es conveniente señalar que en esta redistribución, los gobiernos municipales han sido poco favorecidos aunque también su participación en el manejo del empleo público se ha incrementado año con año, no al ritmo del crecimiento en los gobiernos de los estados, pero si hay un crecimiento paulatino aunque muy mesurado.

Por ejemplo en 1980 los gobiernos municipales solamente ocupaban el 2.28% del empleo público y mantienen una tendencia muy similar a lo largo de los años hasta 1988 año en el que duplican el porcentaje empleados bajo su control los gobiernos locales manejaban el 4,43% de los empleados públicos y en el año 2003 controlaba al 5,91% del empleo público, de 1988 a 2003 apenas hay un

incremento de 1,48 puntos porcentuales, seguramente ese es el talón de Aquiles del proceso de descentralización mexicano, posteriormente abundaremos sobre este asunto.

Finalmente y con la idea de mostrar que el gobierno federal se metió en la lógica de más mercado y menos gobierno, en la gráfica también se presentan datos de los empleados que se ocupaban en el sector paraestatal; es decir, en las empresas públicas, en 1980 las empresas públicas controlaban el 10.31% de la fuerza laboral del sector público dicha tendencia se mantiene muy estable hasta 1988 año en que el 10,80% de los empleados vinculados al gobierno desarrollaban sus actividades en las empresas públicas, mientras que en el año 2003 son apenas el 5,17% de los empleados los que se ocupan en dichas empresas, es importante señalar que en estos datos se incluyen tanto los trabajadores de Petróleos Mexicanos (PEMEX), como de la compañía de Luz y Fuerza del Centro que son controladas directamente por el gobierno Federal, pero también se incluye los empleados del Metro de la Ciudad de México y del sistema de transporte colectivo del DF, en las estadísticas no se registra de manera separada el sector, por ello se decidió manejarlo de manera separada, pues estos empleados no se los podemos adjudicar al gobierno federal, pero tampoco se los podemos adjudicar al Gobierno del D.F.

Gráfica 4.10



Fuente: INEGI, **Indicadores Macroeconómicos del Sector Público**, 1988-1999; en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM). INEGI, año de publicación 2000. En particular ver *Personal ocupado y remuneraciones total, por sector y nivel institucional*; cuadro 27. Para los datos de 2001 al 2003 Indicadores Macroeconómicos del Sector Público, 2000-2003, año de publicación 2004.

Hasta este momento, se tiene una radiografía de la situación de centralización o descentralización en México, vista a través de la descentralización paulatina del empleo público; Con ello sólo se está en condiciones de señalar que en México se ha dado un proceso importante de redistribución del poder político visto a través del volumen de recursos humanos que cada nivel de gobierno maneja; sin embargo, a la pregunta: ¿qué tan descentralizado o centralizado es México?; solamente la podemos responder y sacar conclusiones a partir de comparar las trayectorias seguidas en México con otro país. De nuevo hacer un ejercicio comparado nos ayudará a sacar una conclusión sólida.

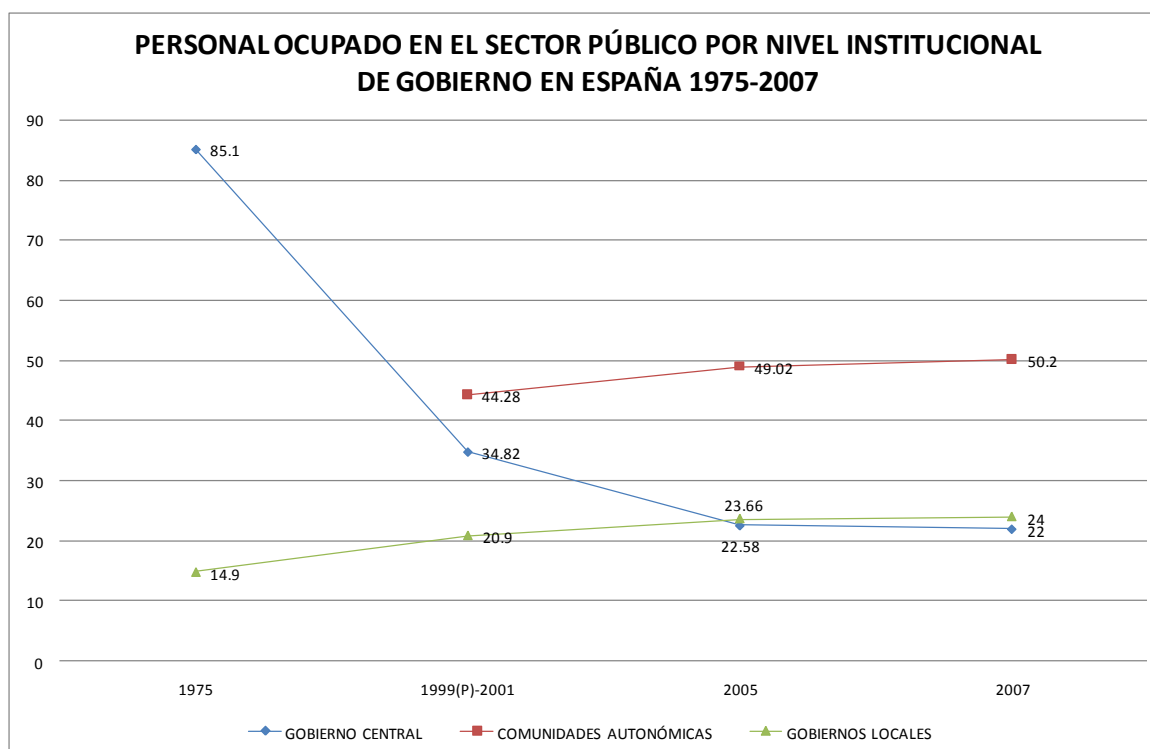
Para hacer ese ejercicio comparado tomaremos el caso español como un parámetro para contrastar; por ser un país que transitó de manera exitosa desde un sistema político autoritario a una democracia consolidada.

En la gráfica 4.11 se presenta información que pretende aportar los elementos necesarios para hacer la comparación entre el nivel de descentralización del gobierno mexicano y el nivel de descentralización del gobierno español; según los datos presentados por Carrillo, el sistema político español era abrumadoramente centralizado, el gobierno central en el año de 1975 controlaba o manejaba el 85,10% del empleo público; mientras que después del proceso de transición democrática y con el surgimiento de las Comunidades Autonómicas, el gobierno central muy pronto debió transferir no solamente las responsabilidades a este nuevo nivel de gobierno, sino que le transfirió los empleados de tal suerte que por ejemplo en el año 2001 el gobierno central solamente controlaba el 34,82% de los empleados públicos; es decir, sufrió una pérdida de 50,28 puntos porcentuales y ya en el año 2005 el gobierno central solamente maneja alrededor de 22,58% del empleo público incluso en la actualidad esta por debajo de los gobiernos municipales; en resumen el gobierno central en un lapso de 30 años ha perdido el control del 62,52% de empleados, este porcentaje se distribuyó entre los gobiernos autonómicos y los gobiernos municipales, en el año 2005, por ejemplo, los gobiernos autonómicos casi controlan la mitad de los empleados públicos.

Por otra parte los gobiernos municipales han tenido un ascenso también importante, pues en 1975 estos gobiernos solamente controlaban el 14,90% de los empleados públicos, mientras que en el año 2001 logra el control del 20,90% y en el año 2005 ya controla el 23,66% del empleo público, dicho porcentaje lo ubica incluso por encima del gobierno central⁵².

⁵² Al respecto también puede verse Gómez Rivas José Vicente, "La gestión de los recursos humanos", en Ollas de Lima Blanca, *La nueva Gestión pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001, pp. 401.

Gráfica 4.11



FUENTE: Carrillo Ernesto, Los Gobiernos locales, pp. 315-338; en Román Paloma (Coordinadora), Sistema Político Español, Mc Graw-Hill, 2002. Los datos para el año 2005: www.map.es, Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Enero 2007

Ahora sí se tiene ya un panorama más claro de las condiciones alcanzadas por la descentralización en la administración pública de México y, con la comparación entre México y España, se desprende una agenda o un camino más o menos claro sobre lo que debe hacerse en México para incrementar el proceso de descentralización hasta que ésta llegue al nivel del gobierno municipal, pues en México la descentralización se ha quedado únicamente hasta el nivel del gobierno estatal. En México se ha llegado al año 2003 a una situación similar a la de los Gobiernos autonómicos españoles: en México los gobiernos de los estados manejaban el 47,38% del empleo público y en España, en el 2005, los gobiernos autonómicos manejaron el 49,82%. Esta tendencia es muy similar en ambos países, apenas hay una diferencia de 2 puntos porcentuales; ello indica de manera clara que la descentralización hasta el nivel intermedio de gobierno es muy similar.

Sin embargo la tendencia es muy diferente cuando se analiza el peso que tienen los gobiernos municipales en el manejo del empleo público total, la descentralización española ha alcanzado a todos los niveles de gobierno incluyendo los municipales. Esto se ve claramente ya que mientras en México los gobiernos municipales únicamente manejaron el 5,17% del empleo público en el año 2003, los gobiernos municipales españoles manejaron en el año 2005 el 23,66% del empleo público; como puede verse hay una distancia enorme entre ambos países en este rubro; estamos hablando de alrededor de 18 puntos porcentuales. Sin duda esta es una diferencia abismal y que puede tomarse como un camino que puede ser seguido en México de cara a hacer una descentralización más profunda.

Lo anterior queda todavía más claro cuando construimos un indicador que relacione el número de empleados en los gobiernos locales y la población del país, de tal suerte que podamos establecer cuantos empleados municipales hay por cada 10.000 habitantes; con este indicador tenemos que en México había 28,08 empleados en gobiernos locales por cada 10.000 habitantes en el año 2003, mientras que en el caso de España en el 2005 hay 128,80 empleados en los gobiernos municipales españoles por cada 10.000 habitantes.

De nuevo se hace evidente que hay una diferencia abismal entre el tamaño y robustez de los gobiernos municipales españoles y los gobiernos municipales en México, el indicador demuestra de manera factual que la democratización española generó una redistribución del poder político y de los recursos humanos controlados por los diferentes niveles de gobierno; con ello se fortaleció a los gobiernos municipales; mientras que el proceso en México aún no se ha consolidado hasta el nivel local; sin duda en México debe hacerse una política de reclutamiento⁵³ y contratación de empleados en los gobiernos locales, pues estos

⁵³ No pienso que la política de contratación de personal deba hacerse de manera irreflexiva; es decir, contratar sin ningún criterio de racionalidad económica. En los 80's decir que había que contratar más empleados

son los encargados de generar los bienes públicos que la sociedad local demanda, pero si dichos gobiernos no cuentan con el personal suficiente para dar respuesta a esas demandas, se genera un problema enorme; pues los ciudadanos percibirán que la democracia no aporta mucho al incremento del bienestar público; como de hecho ocurre en México.

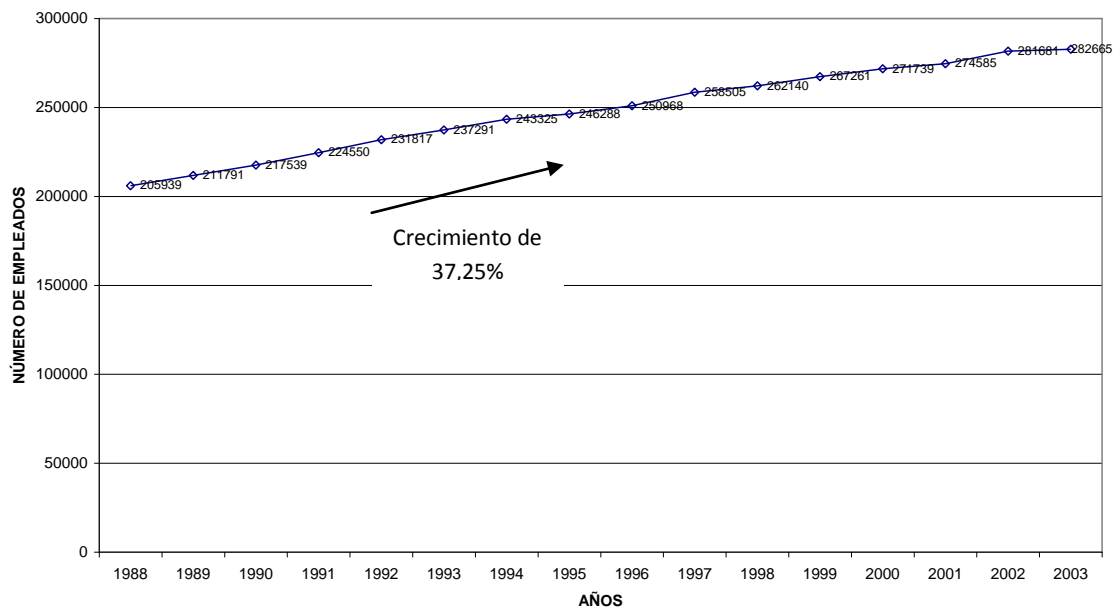
Por otro lado el crecimiento del empleo en los gobiernos municipales españoles ofrecen un indicador adicional del fortalecimiento que han experimentado: en 1975 los gobiernos locales solamente ocupaban a 213.600 empleados, mientras que en 2005 los registros del MAP señalan que hay 568.127 empleados bajo su control; es decir, en 30 años los gobiernos municipales han más que duplicado su tamaño (crecieron 166%). El crecimiento experimentado por los gobiernos municipales en México es absolutamente diferente: en 1988 ocupaban 205.939 empleados, mientras que en 2003 estos gobiernos ocuparon 282.665; es decir, los gobiernos locales han crecido pero apenas a una tasa de 37,25% (véase gráfica 4.12).

No hay duda de que la democratización de un sistema político implica una redistribución del poder público entre todos los niveles de gobierno, en particular los gobiernos locales deben ser el objetivo de una política deliberada para su fortalecimiento; de lo contrario la democracia electoral no generará los rendimientos que todo sistema democrático produce; es decir, estabilidad y gobernabilidad desde los espacios locales.

públicos hubiera sido descabellado, sin embargo, aún no se había desarrollado suficientemente la propuesta de la Nueva Gerencia Pública, ni se había utilizado el pago por cumplimiento de objetivos en la Administración Pública, pero en el año 2006, ya sabemos todas esas cosas; es decir, ya hay criterios modernos que orienten la contratación del personal público, sobre todo en los gobiernos locales, ya sabemos que los empleados deben ser capaces de proveer los bienes y servicios en la cantidad, calidad y tiempos adecuados, ya tenemos parámetros que nos permitan saber si un funcionario o empleado público cumple o no sus funciones. Ver Ollas de Lima Gete Blanca, 2001, *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, la autora explica las características de la NGP, dice que con la NGP se hace un desplazamiento de los sistemas de control tradicionales – fundamentalmente los controles de legalidad y financiero contables- y su reemplazo por la evaluación. Los sistemas de control persiguen básicamente la reproducción del sistema, asegurando que las conductas o los procesos no se desvíen de los estándares establecidos. La evaluación por el contrario pone el acento en los resultados de la gestión y busca medir o ponderar la adecuación entre éstos y los objetivos perseguidos. P. 18.

Gráfica 4.12

PERSONAL OCUPADO EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES 1988-20003



Fuente: INEGI, **Indicadores Macroeconómicos del Sector Público**, 1988-1999; en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM). INEGI, año de publicación 2000. En particular ver *Personal ocupado y remuneraciones total, por sector y nivel institucional*; cuadro 27. Para los datos de 2001 al 2003 Indicadores Macroeconómicos del Sector Público, 2000-2003, año de publicación 2004.

La Descentralización del Gasto Público

Otro indicador que se utiliza para saber qué tan descentralizado es un gobierno es analizar el porcentaje de gasto que los diferentes niveles de gobierno ejercen, si tomamos esta variable y la analizamos a lo largo del periodo de 1980 al 2003 observamos que el gobierno mexicano, si bien es cierto que ha mostrado una tendencia a descentralizar el gasto, no obstante la descentralización financiera aún es una tarea pendiente, pues todavía es muy limitada. Por ejemplo si observamos el nivel de gasto que ejercía el gobierno federal y las paraestatales 1980 nos daremos cuenta que juntos manejaban el 86.99% del gasto público, mientras que los gobiernos estatales solamente manejaban el 10.42% del gasto público, y hasta 1990 mantiene una tendencia muy estable, pero desde 1991 se empieza a experimentar un crecimiento sostenido pues pasa de los 10 puntos porcentuales a 12.33% en 1991, experimentando un crecimiento sustantivo en 1993 pues los gobiernos estatales manejaron el 18,06% del gasto público, y crece año con año hasta el 2003 cuando los gobiernos estatales manejan el 22.97% del gasto público total (véase gráfica 4.13). Los datos son claros México ha experimentado un proceso sostenido de descentralización, los gobiernos estatales han duplicado su capacidad de gasto respecto al gasto público total, pues pasan de manejar el 10% del gasto público en 1980 a ejercer el 22.97% en el año 2003; sin embargo, las cifras presentadas no deben tomarse con excesivo optimismo, pese a ser un buen e interesante proceso.

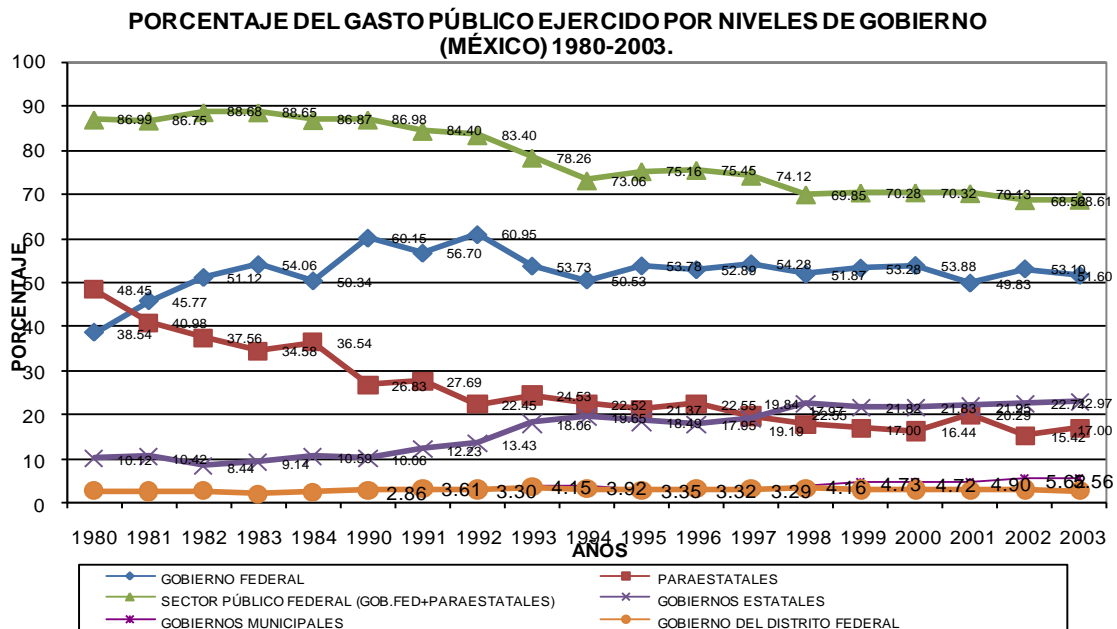
La descentralización también ha tocado al los gobiernos municipales los registros que existen sobre el porcentaje del gasto público ejercido por los gobiernos municipales para el año de 1980⁵⁴ dicen que los municipios apenas ejercían el 1% del gasto público total, las fuentes consultadas para el presente trabajo arrojan por ejemplo que en 1990 el porcentaje del gasto ejercido por los gobiernos

⁵⁴ Cabrero Mendoza Enrique, *Los dilemas de la modernización municipal*, 1999, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 630

municipales fue del 2.86% y mantiene una estabilidad relativa pues crece a 3.56% en promedio hasta el año de 1997, y a partir de 1998 se aprecia un crecimiento sostenido, pasa del 3% al 4.16% en 1998 y llega hasta el 5.56% en el año de 2003; es decir, si vemos la tendencia de 1980 a 2003, observaremos que efectivamente la capacidad de gasto de los gobiernos municipales se ha multiplicado por cinco; sin embargo, tampoco los datos deben producir demasiado optimismo.

Conviene tomar otro parámetro para saber de manera concluyente que tan descentralizado es México. De nueva cuenta el caso más adecuado para hacer el ejercicio comparado es el proceso de descentralización iniciado en España, en el cuadro 4.2 se presenta información sobre el gasto público que los diferentes niveles de gobierno ejercen. Se aprecia que en 1984 la administración central del Estado ejercía el 67,6% del gasto público; mientras que en el mismo año los gobiernos autonómicos ejercían el 16,8% y en un nivel similar se encontraban los gobiernos municipales pues ejercían el 15,6% del gasto público.

Gráfica 4.13



Fuente: Para los años 1997, 1998, 1999 y 2000; Finanzas Públicas, Estatales y Municipales de México 1997-2000, INEGI, 2001, cuadro 1.2.1 y 1.3.1. Para los años 2001, 2002, 2003 y 2004; Finanzas Públicas, Estatales y Municipales de México 2001-2004, INEGI, 2005, cuadro 1.2.1 y 1.3.1

Por otro lado, en el año de 2001 la administración del gobierno central ejercía el 43,5% del gasto público, esto indica que el gobierno central perdió 24 puntos porcentuales en el manejo del gasto público; esos 24 puntos los ganaron de manera más o menos equilibrada tanto los gobiernos autonómicos, como los gobiernos municipales, en el año 2001 los gobiernos autonómicos duplicaron su participación en el gasto público pasaron de 16,8% a 34,1% en el 2001; mientras que los gobiernos municipales también incrementaron notablemente su participación en el gasto público, pasaron de manejar el 15,6% al 22,9% en el año 2001; es decir, incrementaron su participación en 7 puntos porcentuales.

Cuadro 4.2
Participación de las Administraciones en el Gasto público Español⁵⁵

(Se excluye el gasto de la seguridad Social)

	1984	2001
	Porcentaje	Porcentaje
Administración del Estado	67,6	43,5
Administraciones Autonómicas	16,8	34,1
Administración Local	15,6	22,9
Total	100	100

Fuente: Para 1984: La descentralización del gasto público en España. Periodo 1984-1990, Ministerio de Economía y Hacienda, 1991. Para 2001: Avance de la actuación presupuestaria del Estado durante 2002, Ministerio de Hacienda, 2002.

Ahora si estamos en condiciones de hacer conclusiones sobre el nivel de descentralización del gobierno mexicano, pues tenemos un parámetro de comparación en el caso español, los datos son reveladores el gobierno mexicano sigue siendo muy centralizado, aún se tienen que hacer un mayor esfuerzo de redistribución del gasto público, sobre todo hacia los gobiernos municipales y quizá en menor medida hacia los gobiernos estatales pues los gobiernos estatales se encuentran 10 puntos porcentuales por debajo de los gobiernos autonómicos españoles, pero donde es más marcada la diferencia es en el caso de los gobiernos municipales; mientras que en México los gobiernos municipales movilizan solamente el 5.56% del gasto público; lo cual es una evidencia muy clara de la debilidad financiera de los gobiernos municipales, pues está muy por debajo del volumen de recursos financieros que manejan los gobiernos municipales españoles 22,9%. Como se puede ver hay una diferencia de 17.34 puntos porcentuales, lo cual indica que el proceso de descentralización en México no ha llegado hasta el nivel de los gobiernos municipales y es ahí donde se debe concentrar el esfuerzo.

⁵⁵ Junquera González Juan, *Reforma y modernización de la administración local española*, **Estudios para la reforma de la administración pública**, INAM, Madrid, 2004, p. 291.

La descentralización del Gasto de Inversión en Obras Públicas

Un indicador que es alentador y que muestra indicios sobre el proceso de descentralización en México es el porcentaje de recursos destinados a inversión en construcciones públicas, por nivel institucional. En el gráfico que se presenta a continuación aparecen dichos datos, lamentablemente la estadística de la contabilidad nacional, no separa el volumen de recursos que en esta materia ejercen los gobiernos estatales y los gobiernos municipales, y bajo la etiqueta de gobierno local incluye a ambos niveles de gobierno, pese a ese detalle, el indicador sirve muy bien para darnos cuenta cómo el gobierno federal ha ido perdiendo terreno como ejecutor de las obras públicas en todo el país, aunque mantiene una fuerte influencia el sector paraestatal a través de las empresas públicas que por obvias razones siempre se han mantenido muy por encima de los gobiernos tanto federal como locales como principales inversores del sector público, no es casual, ahí están los desembolsos que hace tanto PEMEX como la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza, además también están en estas estadísticas las inversiones que ha realizado el sistema de transporte del Metro de la Ciudad de México, entre otras empresas que producen bienes para el mercado, son empresas que manejan muchos recursos y que en ocasiones duplican la inversión que hacen otros niveles institucionales, aunque sus funciones se realizan de manera prácticamente auto-financiable.

Es importante señalar que esta inversión, que hacen estas empresas, no se le puede atribuir a ningún nivel de gobierno, ni al federal, ni al del Distrito Federal, es mejor mantenerlo de manera aislada; para ver el peso que tienen dentro del sector público mexicano.

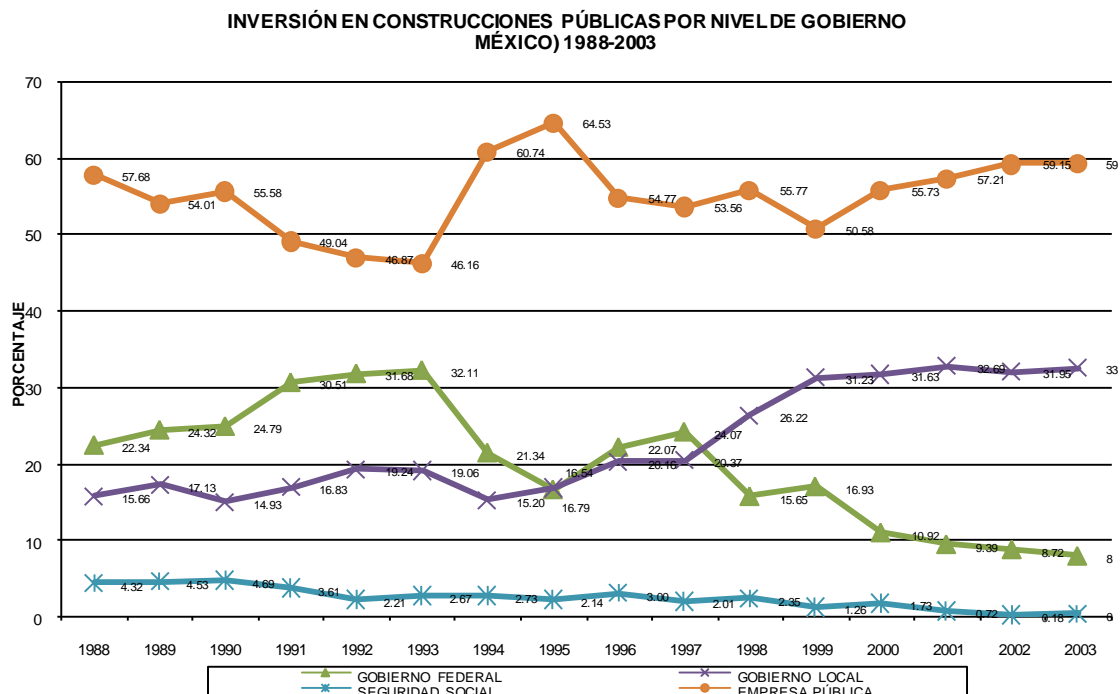
Lo que si es realmente interesante es observar en la gráfica 4.14 que el gobierno central pierde paulatinamente su posición de primer inversionista a nivel nacional. Por ejemplo en 1988 ejercía el 22,34% de la inversión destinada a construcciones

públicas, y mantiene un ascenso constante hasta 1993 año en el cual ejerció el 32,11% de la inversión destinada a obras públicas, pero a partir de ese año su descenso ha sido sostenido, pasó de ejercer el 32,11% de la inversión al 24,07% en el año de 1997 (es el año de las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal y la aparición del ramo 33 que prevé la existencia del llamado Fondo para la Construcción de Infraestructura Social Municipal); a partir de 1997 la participación de gobierno como inversionista en obras públicas cae de manera sostenida hasta llegar al año de 2003 fecha en la que solamente ejerció el 8% de la inversión destinada a obras públicas. Sin duda este indicador también muestra de manera inequívoca que la descentralización en México ha seguido un ritmo lento y quizá es muy reciente, pero ha sido sostenido y se profundiza a partir de 1997.

Por otro lado la presencia de los gobiernos locales (la contabilidad nacional presenta de manera agregada en este rubro a los gobiernos estatales y a los municipales) han cobrado una relevancia que es digna de mencionar. Pasan de ejercer solamente el 15,66% de la inversión en obras públicas en el año de 1988 y se mantienen en un bajo perfil hasta 1995 año en el que ejercen el 16,79%, sin embargo, en 1997 se incrementa al 20,37%, a partir de ese año se inician una trayectoria de crecimiento que llega al 31,23% en el año de 1999, y se experimenta un crecimiento moderado hasta el año 2003, en el cual ejercen el 33% del gasto destinado a obras públicas.

No hay duda el gobierno Federal ha seguido una trayectoria en la que ha tenido que asumir un rol de coordinador de las acciones de los otros gobiernos; ha dejado de ser la principal ventanilla a la que los ciudadanos debían recurrir cuando se demandaban servicios públicos, con lo cual los gobiernos estatales y municipales cada vez cobran mayor relevancia y se convierten en los principales interlocutores para la sociedad local.

Gráfica 4.14



Fuente: INEGI, **Indicadores Macroeconómicos del Sector Público**, 1988-1999; en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM). INEGI, año de publicación 2000. En particular ver **Construcción pública por nivel de gobierno, a precios corrientes**; cuadro 36. Para los datos de 2001 al 2003 Indicadores Macroeconómicos del Sector Público, 2000-2003, año de publicación 2004.

Las fuentes de los ingresos de los Estados: La Autonomía Fiscal

La autonomía fiscal es una de las variables importantes para saber el nivel de “libertad” que tienen los otros niveles de gobierno respecto al gobierno federal. Al analizar esta variable en el caso de México nos daremos cuenta que la autonomía fiscal respecto del gobierno federal es una de las grandes asignaturas pendientes para el federalismo mexicano, los datos son más que concluyentes, aunque hay señales alentadoras en el sentido de que los recursos etiquetados o regulados a través del Congreso Federal tienen cada vez más importancia dentro del ingreso total de los gobiernos estatales. Pero vayamos por partes.

En la serie histórica que se presenta en la gráfica 4.15 se analiza el periodo de 1996 al 2004, pues son los datos con los que cuento en este momento. En esta gráfica se presenta la estructura del ingreso de los estados, es conveniente señalar que solamente se presentan los datos más relevantes; es decir, aquellos que tienen el mayor peso o participación en el ingreso total de los estados, de tal suerte que aparecen los cuatro rubros más importantes de los ingresos totales (Participaciones Federales, Transferencias o Aportaciones Federales, Impuestos Estatales y Aprovechamientos).

La primera observación que debe hacerse es que hay dos rubros que son los más importantes las Participaciones Federales (son los recursos que la federación envía a los estados como resultado de la legislación vigente; en la cual se establece que los estados tienen derecho a participar en un porcentaje determinado de los ingresos federales por concepto de la Recaudación Federal Participable). El siguiente capítulo de ingreso de los estados son las Transferencias o Aportaciones Federales, anteriormente estos recursos se transferían a los estados y municipios como producto de convenios con la federación, su distribución era casi veleidosa, no había ningún tipo de criterio en la asignación de estos recursos; sin embargo, a partir de 1997 se modificó la Ley de

Coordinación Fiscal y estos recursos se regularon y se sometieron a una vigilancia más o menos meticulosa, se crearon Órganos de Fiscalización en los Congresos de los Estados, los cuales tienen como objetivo hacer un seguimiento de que los recursos se estén utilizando para los fines que fueron creados (Inversión en Infraestructura Social Municipal).

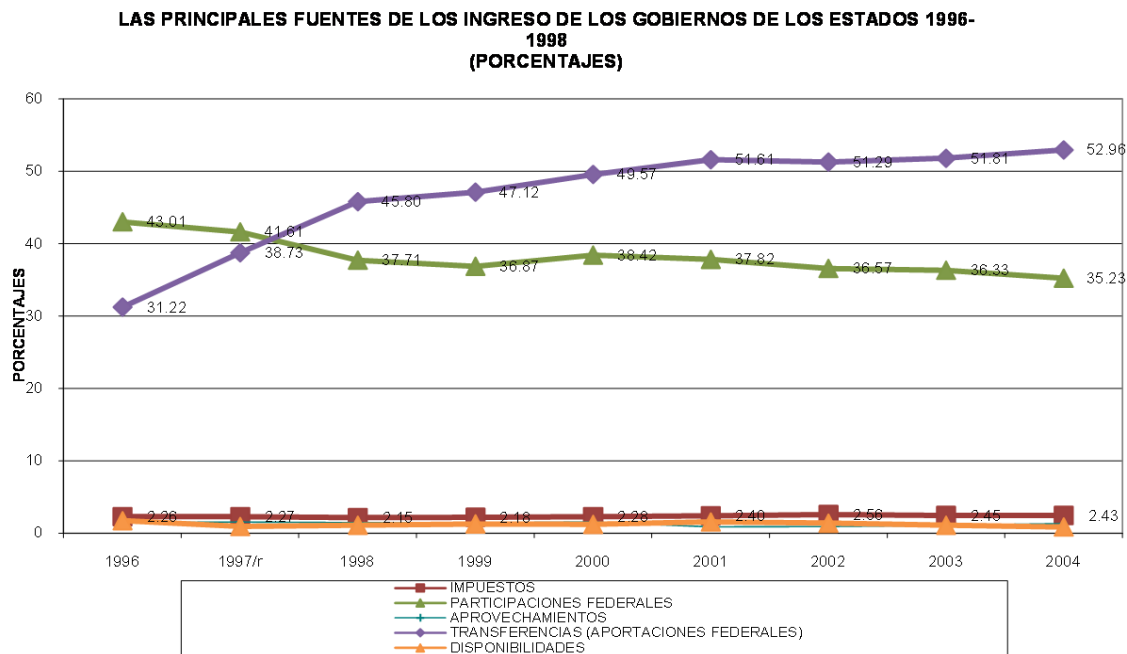
El viraje en la estrategia de asignación de los recursos queda reflejado de manera muy clara en el gráfico, antes de las modificaciones legales en el año de 1996, los estados obtenían el 43,01% de sus ingresos por la vía de las participaciones federales, y el 31,22% del ingreso de los estados los obtenía a través de las transferencias (aún no estaban reguladas); sin embargo, a partir de 1997 la composición de los ingresos de los gobiernos estatales se alteró de manera considerable, el gráfico muestra que los porcentajes son muy similares para esa fecha. Los ingresos por concepto de las transferencias (recursos regulados) han cobrado cada vez mayor importancia, pues ya en 1998 representaban el 45,80% de los ingresos totales de los estados y esta tendencia se va acentuando hasta llegar al 52,92% en el año 2004, representa un crecimiento de casi 21 puntos porcentuales; sin duda, es un cambio muy significativo.

Por otro lado, los ingresos por concepto de participaciones caen hasta representar apenas el 35,23% en el año 2004, lo cual representa una disminución de casi 8 puntos porcentuales.

Sin duda la anterior radiografía que se presenta es una muy buena noticia; sin embargo, adicionalmente a la buena noticia va vinculado un hecho que resulta poco halagador, porque si comparamos los ingresos que los gobiernos de los estados reciben por la vía del gobierno federal, con los ingresos que estos mismos gobiernos estatales pueden recaudar; es decir, ingresos enviados desde la federación contra ingresos propios, entonces tendremos una idea más o menos clara de la “autonomía fiscal” de los estados de la República mexicana. El

escenario es poco halagador, como ya se había señalado, pues en 1996 los ingresos provenientes de la federación representaban el 74,23% de los ingresos totales de los gobiernos estatales y la tendencia se acentúa cada vez más, pues en el año 2004 estos recursos representan ya el 88,19% del ingreso total de los gobiernos de los estados. Con estos niveles de dependencia fiscal, la autonomía en México es una ficción, pero no hay duda que por lo menos esto produce una idea más o menos clara de los que puede y debe hacerse de cara al fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales.

Gráfica 4.15



Fuente: Para los años 1997, 1998, 1999 y 2000; Finanzas Públicas, Estatales y Municipales de México 1997-2000, INEGI, 2001, cuadro 1.2.1 y 1.3.1. Para los años 2001, 2002, 2003 y 2004; Finanzas Públicas, Estatales y Municipales de México 2001-2004, INEGI, 2005, cuadro 1.2.1 y 1.3.1

Ya analizamos por la vía de los ingresos el nivel de autonomía fiscal que los gobiernos estatales tienen; sin embargo, la regla básica de la contabilidad señala que es importante también analizar los rubros del gasto. Se dice que es igual de importante saber cuales son los principales rubros en los que gastan sus ingresos

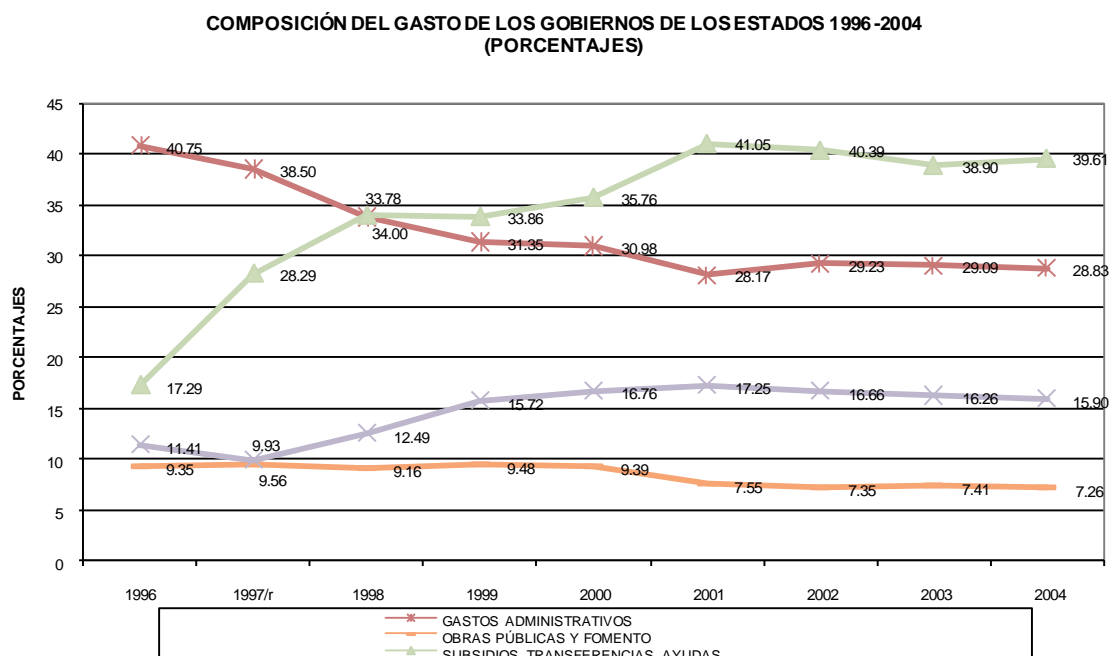
los gobiernos de los estados, para ello se presenta la gráfica 4.16, en ella aparecen datos sobre el gasto estatal en el periodo de 1996-2004. Los datos son interesantes, pues muestran que los gobiernos estatales están funcionando como una caja registradora; es decir, las Transferencias o Aportaciones tal como entran por la vía del ingreso a los gobiernos estatales, se van por la vía del gasto hacia los gobiernos municipales, hacia el sistema educativo y el sistema sanitario como transferencias; la trayectoria seguida por las cuentas de registro del gasto de los gobiernos estatales, siguen la misma trayectoria de los registros del ingreso de los estados, por ejemplo en 1996 las transferencias al sistema educativo y sanitario representan el 17,29%, si a ese porcentaje agregamos el 17,29% del gasto que hacen los estados en transferencias a los municipios, entonces se entenderá con mayor precisión la idea de la caja registradora. Los porcentajes se incrementan notablemente, sobre todo en el caso de las transferencias dirigidas al sistema sanitario y educativo pues en el año 2004 ya representan el 39,61% y en el caso de las transferencias a los municipios representan el 15,90%, sin duda es un repunte muy notorio (ver la gráfica del ingreso de los estados... ¡los porcentajes son prácticamente los mismos si agregamos los dos conceptos de gasto!).

Un dato que merece la pena señalarse es que los gobiernos estatales en su totalidad han tenido que reducir de manera considerable el gasto en cuestiones administrativas (1.-Sueldos y Salarios; 2.- Materiales y Suministros; y 3.- Servicios Generales) ya que en 1996 dedicaban el 43,01% del gasto en estos rubros; sin embargo, en el año 2004 se redujo al 35,23% estamos hablando de una reducción de casi 8 puntos porcentuales, esto puede parecer poco, pero no hay duda que estos ocho puntos generan más beneficios públicos al ser gastados en la inversión en la infraestructura social municipal que en el gasto administrativo; es decir, este es un paso en el sentido de que el gobierno cueste menos y produzca más.

El último dato que merece la pena señalarse es el relacionado al gasto destinado a inversión pública, los gobiernos estatales destinaron en 1996 el 9,35% del gasto a la creación de obras públicas y fomento y su participación se ha reducido paulatinamente hasta llegar a solamente el 7,26% del gasto en el año de 2004.

En resumen las transferencias a los gobiernos municipales son el principal componente del gasto estatal, esto sin dudas es una buena noticia para los gobiernos municipales, pues por primera vez en la historia de estos gobiernos se les ha hecho una transferencia ordenada de recursos públicos. Es un proceso que está en marcha y que necesita pasar por un proceso de maduración, de momento hacer una valoración es algo apresurado.

Gráfica 4.16



Fuente: Para los años 1997, 1998, 1999 y 2000; Finanzas Públicas, Estatales y Municipales de México 1997-2000, INEGI, 2001, cuadro 1.2.1 y 1.3.1. Para los años 2001, 2002, 2003 y 2004; Finanzas Públicas, Estatales y Municipales de México 2001-2004, INEGI, 2005, cuadro 1.2.1 y 1.3.1

La Concentración Regional de los Ingresos Federales (El Ingreso Tributario y no Tributario)

Finalmente, un argumento que puede ser muy útil para mostrar que México ahora es un país más descentralizado de lo que en apariencia parece; es analizar el tema a través de la composición de los ingresos tributarios y no tributarios del gobierno federal, por entidad federativa en la que se hace la recaudación; pues eso nos habla del dinamismo de la economía local ya que solamente ahí, donde los habitantes pueden comprar bienes y servicios, el gobierno puede captar los impuestos correspondientes.

En la gráfica 4.17 se muestran datos sobre la aportación que cada estado hace al ingreso del gobierno federal por concepto de ingresos tributarios y no tributarios en los años de 1995 y 2004, lo primero que salta de manera evidente a la vista es que el Distrito Federal aportaba en el año 1995 el 71,68% del ingreso federal tributario y no tributario, en tanto que en el 2004 aumenta casi un punto porcentual alcanzando el 72,21%, este indicador por si mismo habla de la importancia de una sola entidad federal, prácticamente la riqueza o pobreza del Distrito Federal se convierte en la pobreza o riqueza del gobierno tanto federal como de los otros niveles de gobierno.

Ahora bien si analizamos cada uno de los capítulos del ingreso tributario del gobierno federal, entonces quedará más claro que la concentración de la economía en una sola entidad magnifica en apariencia la centralización del país. Aunque también hay que reconocer que hay síntomas de que la centralización económica va dejando de ser tan abrumadora. Para empezar el DF genera el 55,79% de los ingresos tributarios de la federación, tanto en el año 1995 como en el 2004; también generó en 1995 el 55,45% del impuesto sobre la renta, y en el año 2004 se incremento su participación en el ingreso federal por este concepto al 61,13%. Una de las grandes alarmas que desde los años 80`s se encendió entre

el gobierno federal fue la deslocalización de las empresas; es decir, se inició un proceso de migración de una cantidad considerable de empresas del sector manufacturero del DF hacia otras ciudades del país, dicho efecto no se ve reflejado en el concepto del ingreso tributario federal, nos referimos, al impuesto al activo de las empresas, por el contrario la aportación del DF al ingreso federal por este concepto se ha incrementado; es decir, el DF aportó el 39,90% del impuesto al activo de las empresas en 1995 y aumentó su contribución al 46,18% en el año 2004.

Por otro lado, donde sí se ve ya un efecto de la descentralización es en el caso del ingreso tributario por concepto del impuesto al valor agregado, este es un impuesto de fácil extracción pues simplemente se grava el consumo de bienes y servicios, en dicho impuesto el DF ha reducido su participación ya que en 1995 aportaba 52,39% del ingreso por este concepto, pero en el año 2004 vio disminuida su aportación al 47,67%; en el concepto de impuestos especiales sobre producción y servicios también se ha experimentado un descenso en la aportación del DF, en 1995 pasó de 84,58% a 79,52%.

En el ingreso por concepto de impuestos al comercio exterior, el DF ha tenido una aportación pequeña por obvias razones, pues los estados de las fronteras y con aduanas en el Golfo de México y el Pacífico son por las que entran los productos y donde se registran los impuestos al comercio exterior.

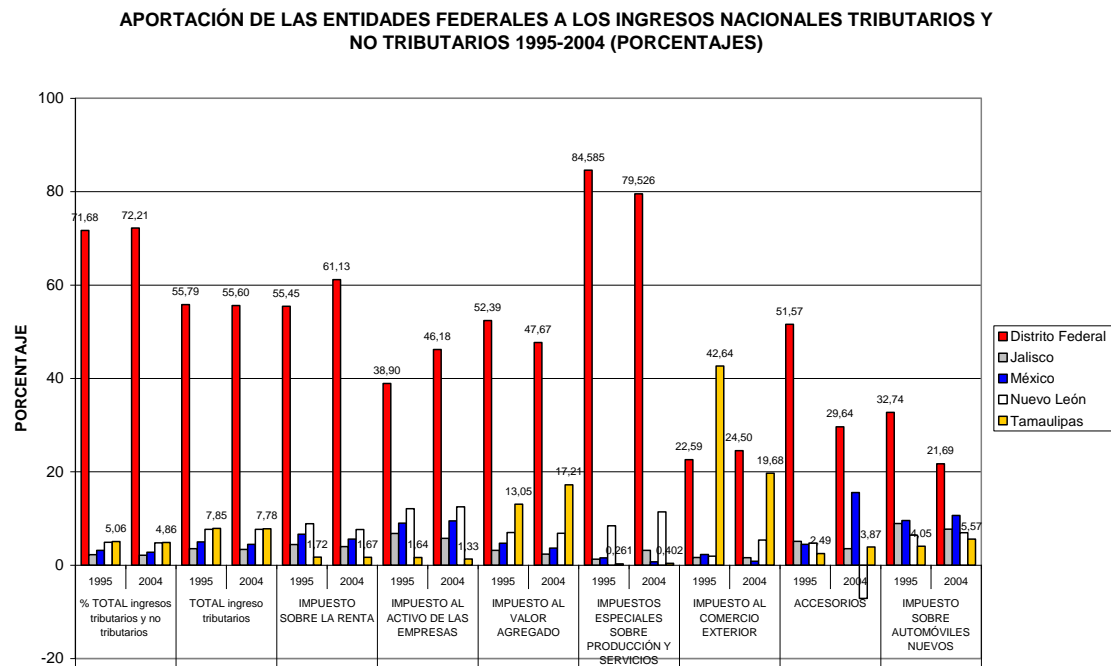
Por otro lado en los ingresos federales por concepto de impuestos a accesorios también se aprecia una disminución considerable en la aportación del DF pasa de 51,57% en el año de 1995, a 29,64% en el año de 2004.

Finalmente se encuentran los ingresos federales por concepto de impuesto sobre automóviles nuevos es el concepto del ingreso federal que aportan de manera más homogénea los estados más importantes del país; es decir, Jalisco, Estado

de México, Nuevo León y Tamaulipas, aunque el DF sigue contribuyendo con el 21,69% del ingreso por concepto de impuestos sobre autos nuevos en el año 2004.

Es importante señalar lo anterior porque los datos nos ofrecen una imagen clara sobre el nivel de concentración del ingreso tributario federal en muy pocos estados del país; sin embargo, México es un país centralizado desde el punto de vista regional por la vía del ingreso, pero si lo analizamos por la vía del gasto, observaremos que es muy descentralizado y como lo mostramos anteriormente cada vez es un poco más descentralizado.

Gráfica 4.17



Fuente: INEGI, **Indicadores Macroeconómicos del Sector Público**; en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM). INEGI, año de publicación 2005.

Recapitulación

A través de los indicadores analizados se puede sostener el argumento que el gobierno de México ahora es más descentralizado que en los ochentas y en la primera década de 1990; sin embargo, si comparamos el tamaño de los gobiernos y su nivel de descentralización de México, con el caso de España, entonces nos daremos cuenta que el gobierno Mexicano es muy frágil y de un tamaño mucho menor que el tamaño del gobierno español.

Además el análisis de la estructura del sector público en México y el nivel de descentralización de la administración pública en México, medido a través del porcentaje de empleo público que tienen bajo su control el gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales en el periodo de 1988 a 2003; indican que el nivel de descentralización en México también es mucho menor; la descentralización hacia los gobiernos estatales en México ha sido muy parecida a la efectuada en España hacia las Comunidades Autonómicas; sin embargo, el talón de Aquiles para la descentralización de México es la de los gobiernos municipales, pues no se ha llegado a la transferencia de recursos humanos y materiales hacia los municipios, a diferencia del proceso español que ha hecho una descentralización más profunda.

El análisis de la descentralización del gasto ejercido por los diferentes niveles de gobierno, arroja conclusiones similares. El gobierno mexicano se ha descentralizado, pero no al mismo ritmo y nivel que el caso de España. La comparación con el caso español arrojan conclusiones esclarecedoras y trazan la ruta por la cual el proceso de descentralización en México puede y seguramente en el futuro se seguirá.

Un buen indicador que nos muestra la importancia que los gobiernos locales han asumido; es el análisis del porcentaje de inversión que ejercen los gobiernos

locales, con ese indicador nos damos cuenta que ahora estos gobiernos son los que ejercen un mayor volumen del gasto de inversión; sin duda el proceso de descentralización en México es reciente, pero sostenido e irreversible y seguramente en el futuro se profundizará más.

La autonomía fiscal de los gobiernos Estatales y municipales es muy limitada, prácticamente los ingresos de los gobiernos estatales son enviados por el gobierno federal.

CAPÍTULO V

ALTERNANCIA POLÍTICA Y REDISEÑO INSTITUCIONAL

INTRODUCCIÓN

Anteriormente se mencionó que en todos los niveles de gobierno, y en todas las instituciones del sistema político mexicano, la oposición se fue ubicando y convirtiéndose en una alternativa real de gobierno; también se ha mostrado que la pluralidad política en los Congresos Locales y el Federal originó una redistribución del poder político que en el pasado se concentraba en un ejecutivo fuerte y que prácticamente funcionaba sin controles; también se ha mostrado que se inició un proceso de descentralización franca, es decir, que contemplaba la transferencia de recursos humanos y materiales; sin embargo, aún no se ha hecho referencia al proceso de reingeniería institucional y las modificaciones que se realizaron al marco legal con el que los municipios funcionan.

Toca el turno de analizar esta variable que va estrechamente vinculada al fenómeno de la descentralización; por ello en el presente capítulo se analiza como el proceso de descentralización ha implicado ajustes al marco institucional en el cual los gobiernos municipales desarrollan sus funciones; se explica que el proceso de reingeniería institucional no solamente se ha quedado en el nivel de la reforma constitucional, sino que al otorgárseles mayores atribuciones a los gobiernos municipales, se desencadenó un proceso de armonización de las leyes, reglamentos y normas oficiales mexicanas que tienen que ver con esas nuevas funciones; se señala también que el proceso de armonización del marco legal ha sido el producto de la intervención de una multiplicidad de actores. Se llega a la conclusión que este proceso es relativamente reciente, la parte final de la década de 1990, y que se terminó de hacer dicha armonización apenas en el año 2001, por lo cual los efectos de estas reformas aún tienen que ser analizadas de manera objetiva.

El proceso de descentralización y la evolución del marco Institucional de los Gobiernos Municipales

El papel que los municipios han desempeñado en la vida nacional y su cada vez mayor presencia en las relaciones intergubernamentales en el régimen federal mexicano, sólo puede entenderse con el conocimiento y comprensión del marco institucional en el que los gobiernos municipales deben desarrollar sus funciones. Se parte de la idea de que existe un conjunto de reglas que imponen o incentivan ciertos comportamientos a los actores de la vida municipal, incluyendo en ellos al aparato gubernamental y administrativo de la gestión pública municipal en su interacción con los grupos sociales y ciudadanía de sus localidades.

En el amplio periodo de vigencia del marco institucional del municipio, con las reformas establecidas en su trayecto histórico, se puede considerar para efectos del presente análisis, al menos el periodo referido a la época más contemporánea de la sociedad mexicana que data de 1917 a la actualidad. En este periodo vale distinguir el subperiodo de 1983 a 2004, donde se pone especial énfasis por las reformas más recientes y de mayor impacto para el ámbito municipal y sus repercusiones en los procesos de descentralización política.

De acuerdo con lo planteado, en el capítulo se exponen los enfoques teóricos a los que se recurre para definir el concepto de marco institucional y las fuentes jurídico-políticas a las que debemos acudir para entender con claridad el marco institucional con el cual los gobiernos municipales deben organizarse, integrarse y desarrollar sus funciones y facultades. Asimismo, se hace un seguimiento histórico a las modificaciones de artículo 115 de la Constitución, por ser el referente obligado para el estudio del marco institucional, y se mencionan los elementos del diseño institucional del municipio con una breve explicación de cada uno de esos elementos.

Posteriormente se revisa el papel que se le asigna a los municipios en las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales, así como las contempladas en algunas leyes, reglamentos y normas oficiales mexicanas. Finalmente se analizan las facultades más importantes de los municipios, tales como: planeación, desarrollo urbano, finanzas y servicios públicos municipales (agua, drenaje y manejo de desechos sólidos).

Los Referentes Teóricos

Para abordar el estudio de la organización, funcionamiento e integración de los municipios y sus gobiernos en México, es conveniente hacer precisiones conceptuales con la intención de establecer con claridad el enfoque teórico del que se parte.

Para la definición del (o los) concepto(s) de marco institucional se toma como referente la producción del pensamiento neoinstitucional, entre cuyos autores podemos señalar el ya clásico trabajo de March y Olsen,⁵⁶ los trabajos recopilados por Powel y Dimaggio,⁵⁷ por supuesto el referente obligado en el que se ha convertido Douglass C. North⁵⁸ en el análisis neoinstitucional y finalmente también recuperamos la producción de José Ayala Espino.⁵⁹ Todos estos autores ofrecen una visión muy clara de las corrientes teóricas en las que abrevia el neoinstitucionalismo.

Los autores antes mencionados centran el análisis neoinstitucionalista desde distintas disciplinas: sociología, ciencia política y economía⁶⁰; pero todos están de acuerdo y de hecho retoman la definición que acuñó Douglas North en el sentido de que “las instituciones son las limitaciones (formales e informales) que los actores se imponen a sí mismos... La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no

⁵⁶ March James G. y Olsen Johan P., *El redescubrimiento de las instituciones; la base organizativa de la política*, FCE, México, 1999.

⁵⁷ Powel Walter W. y Dimaggio Paul J., *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, México, 1999.

⁵⁸ North Douglass C., *Institución, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 1995.

⁵⁹ Ayala Espino José, *Instituciones y economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México, 1999.

⁶⁰ Quizá sea importante señalar que la mayoría de los autores coinciden en que debe hacerse una distinción muy clara entre instituciones y organizaciones u organismos; de hecho North recurre a una comparación con el deporte y dice conceptualmente hay que distinguir entre las reglas y los jugadores. El propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategias y coordinación; mediante intervenciones limpias y a veces sucias. p. 15.

necesariamente eficiente) de la interacción humana. Pero la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente.”⁶¹

La anterior definición es ampliamente compartida por los autores mencionados, de hecho es el punto de partida para todos; por ejemplo Ayala Espino dice que “...las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los grupos sociales. Las instituciones son construcciones históricas que, a lo largo de su evolución (origen, estabilización y cambio)... en cada país asumen características peculiares, de acuerdo con los rasgos estructurales dominantes... y por su puesto es importante la influencia de los valores, tradiciones culturales y religiosas y, en general, de las convenciones existentes.”⁶² La importancia de las instituciones, dice el mismo Ayala Espino, es crucial, pues operan como mecanismos de control social que restringen las acciones maximizadoras y evitan la disolución social o caer en un “estado de naturaleza”.⁶³

En este afán por recuperar los referentes teóricos relevantes para el análisis del marco institucional municipal en México, recurrimos al concepto de la “lógica de lo apropiado” acuñada por March y Olsen quienes sugieren que “los comportamientos se explican por las reglas socialmente establecidas; es decir, los actores deciden no con la expectativa de maximizar sus preferencias, sino con la idea de ser congruentes con las responsabilidades que tienen asignadas según las normas y tradiciones institucionales”.⁶⁴

Finalmente, para las corrientes sociológicas a las que pasan revista Powel y Dimaggio, una institución es un patrón social que revela un proceso de

⁶¹ North Douglas *Op. Cit.*, p. 16.

⁶² Ayala Espino, *Op. Cit.*, p. 63.

⁶³ Ayala *Op. Cit.* p. 27.

⁶⁴ Vergara Rodolfo, El redescubrimiento de las instituciones: De la teoría organizacional a la ciencia política; en March y Olsen, *Op. Cit.* p. 27.

reproducción particular. Cuando se contrarrestan las desviaciones respecto de este patrón en forma regulada, por medio de controles relativamente activados, socialmente contruidos –es decir, por algún conjunto de recompensas y sanciones–, decimos que un patrón está institucionalizado.⁶⁵

Quizá otro de los argumentos que debemos recuperar de las reflexiones hechas por Powel y Dimaggio, es el carácter cognoscitivo del proceso de institucionanlización. “...las obligaciones normativas (...) entran en la vida social primero como hechos que los actores deben tomar en cuenta. Los elementos de las instituciones (...) son los guiones, las reglas y las clasificaciones que se dan por hecho. Las instituciones son abstracciones a macro nivel, prescripciones racionalizadas e impersonales de las que se han apropiado los actores”.⁶⁶

Por otro lado con la idea de mostrar la importancia de las instituciones en la vida pública y para el estudio de los procesos de transición en los países de Europa del este, recientemente autores como Claus Offe han recurrido al enfoque neoinstitucionalista para estudiar estos procesos de transición por ejemplo acepta que:

Los actores sociales generan, sostienen y ponen en marcha instituciones, las cuales, a su vez, generan agentes sociales capaces de observar las normas sociales. Las instituciones establecen patrones, tanto normativos como cognitivos, en relación con lo que debe tenerse por normal, lo que se ha de esperar, aquello en lo que se puede confiar, los derechos y los deberes inherentes a tales o cuales posiciones, y lo que tiene sentido en la comunidad o dominio social para el cual una institución es válida⁶⁷.

⁶⁵ Jepperson Ronald L, Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo, en Powel y Dimaggio, *Op. Cit.* p. 195

⁶⁶ Powel y Dimaggio, *Op. Cit.* p. 50.

⁶⁷ Offe Claus, *Las nuevas democracias; transición política y renovación institucional en los países postcomunistas*, Hacer editorial, 2004, Pp.229-230

Se dice también que las instituciones son muy importantes en la vida social puesto que cumplen una función socializadora en tanto que sirven como ejemplos y recordatorios de cómo «deben» comportarse los individuos entre sí (y saber con precisión) qué pueden esperar legítimamente unos de otros. Las instituciones desempeñan el papel de «preceptoras», según expresión de Lindblom (1977). *De esta suerte, buenos ciudadanos producen buenas instituciones, y las buenas instituciones son «buenas» en la medida en que generan y promueven el desarrollo de buenos ciudadanos o de «mejores intereses» de los ciudadanos, quienes al menos «se acostumbran» a tales instituciones y en ellas «se sienten cómodos»*, desarrollan un sentimiento de lealtad y terminan por adoptar las expectativas cognitivas y las intuiciones morales de las que las propias instituciones derivan.

Es importante señalar que el mismo Offe menciona que la función «preceptora» que cumplen las instituciones (cuando tienen éxito) es muy importante, pues alientan a los actores sociales a la autoregulación, es decir, fomenta *la autoimposición de disciplina conductual sobre las modalidades de acción meramente «oportunistas»*. Al mismo tiempo, las instituciones proporcionan a los actores patrones socialmente convalidados en lo que atañe a preferencias y metas permitidas cuya aprobación es razonable esperar⁶⁸.

Finalmente es importante señalar que para su viabilidad y su supervivencia, las instituciones dependen del conocimiento y del consentimiento, al menos tácito, de «terceras partes» no directamente involucradas en la interacción particular que la institución regula. «Las reglas de funcionamiento» deben ser de conocimiento común, vigiladas e impuestas. El conocimiento común implica que todo participante conoce las reglas, sabe que los otros participantes conocen las reglas y que también ellos saben que él conoce las reglas (Ostrom, 1992: 20). Las instituciones -en agudo contraste con las convenciones, cuyo cumplimiento es

⁶⁸ Idem.

autoimpuesto- son ordenamientos sociales diseñados para resolver potenciales conflictos. Para eso deben ser endosadas por «terceras partes»⁶⁹.

Puede parecer intrascendente hacer la revisión de los distintos autores para hacer una definición de lo que entenderemos en el presente trabajo por marco institucional; sin embargo, no es así, pues desde mi punto de vista y siguiendo el pensamiento desarrollado por la filosofía de la ciencia, en el que se subraya la necesidad de que los trabajos de investigación debe tener un potente sustento teórico⁷⁰. De tal suerte que la anterior revisión que se ha presentado anteriormente me permite formular la siguiente definición.

El marco institucional, en el presente trabajo y siguiendo a los autores antes mencionados, se entiende como el conjunto de reglas o incentivos que motivan o incluso imponen determinados comportamientos a los actores sociales que están implicados en la organización, funcionamiento e integración de los gobiernos municipales; además, por lo general se piensa que las instituciones son algo inamovible o monolítico. Por el contrario para el presente trabajo se asume que el marco institucional es algo que puede evolucionar y adaptarse a las nuevas condiciones sociales, políticas y económicas de la sociedad.

⁶⁹ Idem.

⁷⁰ Corbetta Piergiorgio, *Metodología y técnicas de investigación social*, Mc Graw Hill, 2003, Barcelona, España, p. 5-30.

El marco institucional del Municipio

El referente formal y genérico del conjunto de reglas que norman, como arriba se dijo, la organización, el funcionamiento y la integración o constitución del gobierno municipal en México, es sin duda, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera específica en el artículo 115 constitucional. En forma complementaria existen otros referentes del marco institucional, como son: las constituciones políticas de las entidades de la federación; las leyes orgánicas municipales que expiden los congresos locales; las leyes estatales en materia electoral y algunas otras leyes que se desprenden de la constitución, como por ejemplo la ley general de asentamientos humanos, la ley de planeación democrática, la ley de aguas nacionales y su reglamento, la ley de equilibrio ecológico y protección al medio ambiente y su reglamento, la ley de la administración pública federal, la ley de coordinación fiscal, y la quinta fuente, son las normas oficiales mexicanas que regulan la prestación de ciertos servicios municipales.

Evolución del Diseño Institucional

Para analizar la evolución del marco institucional de los municipios es importante hacer una rápida revisión de las reformas que han modificado el marco institucional en el que los gobiernos municipales deben realizar sus funciones.

El artículo 115 ha sufrido por lo menos diez reformas fundamentales, incluyendo las más reciente de 1999.

La reforma de 1928 se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales; la de 1933 con la finalidad de establecer con precisión el principio de no-reelección absoluta para gobernadores, y de no-reelección inmediata para diputados locales e integrantes de los Ayuntamientos; en 1943 se modificó la fracción correspondiente al periodo de gobernadores de los estados de la federación. (el periodo pasó de 4 a 6 años de gobierno)

En 1947 se reformó para otorgar a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en elecciones municipales; en 1953 se adecuó para otorgar plena ciudadanía a las mujeres; en 1976 se incluyó lo relativo a la regulación municipal en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano; en 1977 se reformó para introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

En la reforma de 1983 se reestructuró el artículo 115, integrándolo con 10 fracciones, de las que siete corresponden a las estructuras municipales, dos son comunes a los estados y municipios y una más reglamenta cuestiones de los estados; en 1987; se reforma las fracciones IX y X convirtiéndose en fracción VI

del artículo 116 que se refiere a la representación proporcional de los Ayuntamientos.⁷¹

En la reforma de 1999 destacan 9 puntos: 1. Se reconoce al municipio su facultad de gobernar y no sólo de administrar; 2. Se reconocen competencias exclusivas al municipio; 3. Se crea la figura de Leyes estatales en materia municipal; 4. Las materias exclusivas de los municipios se entienden en su doble carácter de funciones y de servicios, lo cual les permite a los municipios reglamentar la prestación y funcionamiento de los mismos; 5. Los municipios pueden transferir la prestación de algunos servicios que no puedan ser proporcionados por el gobierno municipal; 6. Se promueve la asociación entre municipios para la prestación de los servicios municipales; 7. Se incorpora al pago de predial al sector paraestatal, así como a los bienes públicos utilizados por particulares; 8. Se reordena la fracción V actualizando conceptos de materias concurrentes, tales como transporte, planeación del desarrollo regional y ecología; 9. Se resuelve a favor de los Presidentes municipales el mando de las policías preventivas municipales.⁷²

Actualmente y a partir del análisis del artículo 115, podemos identificar un *diseño institucional de los municipios*, conformado básicamente por los siguientes elementos⁷³:

- Reconocimiento a su circunscripción territorial como base de la organización político-administrativa de los estados.
- Personalidad jurídica propia, que los hace sujetos con derechos y obligaciones.
- Gobierno municipal de carácter colegiado, depositado en sus Ayuntamientos.

⁷¹ Tena Ramírez, F. Constitución comentada. Porrúa, México, 1986, pp. 280-281

⁷² Para una revisión más detallada de las implicaciones de las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional puede verse: M. Carrillo Luvianos Alejandro, Ramírez López Rigoberto, El municipio una institución en cambio, en el libro *Reflexiones finiseculares*, UAM-X, México, 2000.

⁷³ Zamora Fernández de Lara Gerardo, Ayuntamiento, política social y desarrollo local, en Memoria del 2º congreso "Gobiernos locales: democracia y reforma del estado", México 2002, p. 269.

- Facultades reglamentarias y administrativas de observancia en sus respectivas jurisdicciones.
- Competencias para prestar los servicios públicos municipales explícitamente señalados.
- Facultad para administrar su hacienda, mencionando los conceptos que la componen, entre los que destaca el impuesto predial, las participaciones federales, los ingresos del ramo 33 (aportaciones) y los ingresos autogenerados, etc.
- Atribuciones para regir el desarrollo económico y social de su localidad.
- Competencia para planear el desarrollo urbano, organizar sus reservas territoriales y el uso del suelo.
- Participación en las relaciones de coordinación administrativa con otras instancias gubernamentales.
- Representación proporcional en la integración de los Ayuntamientos.

A continuación se analizan algunos de los elementos característicos del diseño institucional de los municipios.

Autoridad Político Administrativa de Carácter Colegiado

Una de las grandes quejas que se empezó a hacer sobre los gobiernos municipales era que a los municipios no se les reconocía ningún poder público con carácter de gobierno, y sólo se establecía al Ayuntamiento, hasta antes de la reforma de 1999, como una instancia administrativa. De forma tal que, si bien el artículo 115 le confería el carácter de municipio libre, lo hacía en referencia al régimen interior de los estados "...como base de su división territorial y de su organización política y administrativa".

Es útil establecer una distinción que se fortaleció con la reforma de 1999 y que es básica para entender el funcionamiento de los gobiernos municipales, hay que diferenciar al Ayuntamiento que es el órgano de gobierno encargado de discutir y definir los rumbos que deben tomar los planes, programas y proyectos, así como de control y evaluación de las acciones del Presidente municipal y de sus colaboradores en la administración pública municipal. Mientras que la estructura administrativa es la encargada de ejecutar los planes, programas y proyectos definidos por el órgano de gobierno del municipio (Ayuntamiento).

Desde luego, con el reconocimiento de la personalidad jurídico-administrativa y del Ayuntamiento como órgano de gobierno, se sienta las bases del Municipio, de su organización y operación como entidad política y administrativa; de tal suerte que el gobierno municipal cuenta con un órgano político colegiado y una rama administrativa que ejecuta las decisiones deliberadas en el consejo municipal.

El órgano político del municipio es el Ayuntamiento integrado por:

- El Presidente,
- Síndico(s)
- Regidores

La rama administrativa

La organización básica de la administración municipal es la siguiente;

- Secretaría del Ayuntamiento.
- Tesorería municipal.
- Unidad de obras y servicios públicos municipales
- Comandancia de policía

Si el municipio es más complejo, el esquema organizacional de la administración municipal se asemeja al siguiente modelo:

- Secretaría del Ayuntamiento
- Tesorería y hacienda municipal.
- Gobierno y reglamentos.
- Seguridad pública, tránsito y transporte.
- Salud pública y asistencia social.
- Obras y servicios públicos.
- Instrucción pública, recreación y espectáculos.
- Comercio, mercados y rastro.
- Bienes municipales y panteones
- Desarrollo urbano y ecología.

En ambos esquemas, la administración se encuentra bajo el mando inmediato del Presidente municipal y subordinada a las directrices y políticas trazadas por el Ayuntamiento.

Competencias para prestar Servicios Públicos

En la Constitución mexicana aparecen explícitamente las facultades o responsabilidades que tienen los gobiernos municipales, las cuales son:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito;
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como a su capacidad administrativa financiera.⁷⁴

Las atribuciones otorgadas constitucionalmente a los gobiernos municipales pueden parecer insuficientes; sin embargo, y tras haber realizado investigaciones en el estado de Guanajuato, es conveniente decir que no todos los municipios tienen las capacidades administrativas para afrontar de manera exitosa la prestación de esos servicios.

Para ilustrar lo anterior vale la pena reseñar rápidamente una investigación en el estado de Guanajuato; cuyo objetivo principal era detectar las capacidades administrativas de los gobiernos municipales, con la intención de iniciar un proceso de municipalización de facultades y funciones.

⁷⁴ Constitución política de los estados unidos mexicanos, Porrúa, 118ª edición, México, p. 108.

El estudio que se presentará posteriormente; arrojó información muy útil en ese sentido⁷⁵, pues se logro identificar que los municipios tenían capacidades muy distintas, había un grupo de municipios como León, Ciudad Manuel Doblado, San Luis de la Paz, Acámbaro, Salamanca, Celaya, Guanajuato y Santiago Maravatío, que contaban con las capacidades administrativas necesarias para afrontar exitosamente esta descentralización; sin embargo, también había otro conjunto de municipios en donde las capacidades administrativas eran muy deficientes entre esos municipios podemos señalar a Jerécuaro, Villagrán, Pueblo Nuevo, Yuriria, San Diego de la Unión, Tarimoro, Tierra Blanca, Xichú, Tarandacua, Jaral del Progreso, Coroneo, Huanímaro y Victoria, en este grupo de municipios ni siquiera tenían las capacidades administrativas para prestar los servicios básicos que constitucionalmente se le otorgan, por ello no es exagerado afirmar que las responsabilidades otorgadas constitucionalmente para algunos municipios pueden ser insuficientes, pero para otros son responsabilidades que están muy por encima de sus capacidades en términos de recursos humanos, financieras y de gestión, y como ya hemos demostrado en los capítulos precedentes, la descentralización ha llegado hasta el nivel de gobierno municipal, pero no en la medida necesaria; pues la descentralización ha sido mas profunda en los gobiernos Estatales.

También en el apartado V del artículo 115 constitucional se establece que los Municipios estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

⁷⁵ Véase Ramírez López Rigoberto, Arévalo Anaya Eduardo, Diagnóstico de la gestión municipal en Guanajuato, en el libro *Municipalización en Guanajuato; una estrategia para el fortalecimiento municipal*, CODEREG, UAM/X, 2000.

- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Facultades para administrar su Hacienda

En lo concerniente a las atribuciones en materia de hacienda pública local la Constitución señala que los municipios:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria; los municipios en caso de solicitarlo celebrarán convenios con el Estado para que se haga cargo de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- b) Las participaciones federales que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por la legislatura.
- c) Las Aportaciones Federales, que son los fondos condicionados para ser aplicados en la provisión de servicios públicos municipales.
- d) Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.⁷⁶

⁷⁶ *Idem.*

Representación Proporcional en la integración de los Ayuntamientos

En la constitución federal aparecen enunciados los criterios de integración de los Ayuntamientos; expresamente se dice que se integrarán por el principio de representación proporcional, aunque de manera más específica encontramos en las leyes orgánicas municipales de cada uno de los estados de la República los criterios de integración de los Ayuntamientos y sus funciones como órganos colegiados, en ellas se menciona de manera explícita que los Ayuntamientos se integran por un Presidente municipal, un síndico (o síndicos) y los regidores.

El número de regidores es variable; pero puede observarse que oscila entre cinco y doce regidores para la mayoría de los Ayuntamientos, según cada estado estime la relación más adecuada entre el número de regidores y el número de habitantes en sus municipios, aunque también existen casos como el estado de Morelos, en el que se encuentra el municipio de Huitzilac y está integrado por un Presidente municipal, un síndico y 3 regidores, mientras que en el estado de México se encuentran un número considerable de municipios conurbados al Distrito Federal, con densidades de población muy altas, por ejemplo encontramos al municipio de Ciudad Nezahualcoyotl, el cual está integrado por un Presidente municipal, 2 síndicos y 25 regidores. Con el anterior ejemplo se puede observar que el universo de los gobiernos municipales en México es muy diverso; es decir, son realidades profundamente heterogéneas.

En la elección de los integrantes de los Ayuntamientos se recurre a la votación popular directa y secreta. Mientras que el mecanismo de mayoría relativa se aplica al Presidente y al síndico, para los regidores se aplican combinaciones de mayoría relativa y representación proporcional en la integración de los Ayuntamientos; las combinaciones varían mucho de un estado a otro. Así el principio de

representación proporcional ha sido aplicado en forma desigual, pero ya abrió paso a una mayor pluralidad y mejor representación.

Aquí resulta útil recuperar los resultados de las investigaciones de Tonatiuh Guillén López, quien señala que el sistema de elección de los regidores es deficiente, pues el partido mayoritario virtualmente asume el control total del gobierno municipal, independientemente del margen de su victoria. En términos coloquiales se diría que el que gana, gana todo⁷⁷. Los regidores de representación proporcional son así reducidos a regidores de partido, ubicados en completa desventaja respecto al partido mayoritario.⁷⁸

Es conveniente señalar que hemos identificado dos métodos que se utilizan en la asignación de los escaños en los Ayuntamientos; dependiendo del estado de la República que se analice (véase cuadro 5.1).

Cuadro 5.1
LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL “PARCIAL”			REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PURA
En estos estados se le asegura la mayoría al partido que gana la elección y el resto de los escaños se distribuye proporcionalmente entre los partidos perdedores.			
Aguascalientes	Oaxaca	México	Durango
Baja California	Puebla	Nayarit	Guanajuato
Baja California Sur	Querétaro	Nuevo León	Morelos
Campeche	Quintana Roo	Colima	Tlaxcala
Coahuila	San Luis Potosí	Chiapas	Veracruz
Chihuahua	Sinaloa	Michoacán	
Guerrero	Sonora	Tamaulipas	
Hidalgo	Tabasco	Yucatán	
Jalisco		Zacatecas	

Fuente: Base de datos del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 2001

⁷⁷ Para un estudio más específico puede verse Ramírez López Rigoberto y Zamora Fernández de Lara Gerardo, *La pluralidad en la integración de los Ayuntamientos de Guanajuato: ¿un indicador de la transición democrática?* pp. 423-442, en el libro *Generando conocimientos: la investigación científica y humanística en la UAM-Xochimilco*, UAM-X, México, 2002.

⁷⁸ Guillén López, Tonatiuh, *Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios del norte de México*, Mimeo, p. 8.

1.- Estados donde la representación proporcional la interpretan de manera parcial; es decir, aseguran para el partido que gana la presidencia municipal la mitad más uno de los puestos de regidores y los demás los distribuyen proporcionalmente, de acuerdo a la elección, entre las otras fuerzas políticas en importancia. Esa interpretación de la proporcionalidad arroja que automáticamente el partido ganador de la elección obtenga la mayoría en el órgano colegiado, y por tanto el control del Ayuntamiento. Un ejemplo extremo de esta situación es el municipio de Tijuana en 1992 en el estado de Baja California, pues ganó la presidencia municipal con el 46.5% de la votación total, mientras que el PRI obtuvo el 44.1%, a pesar de que los márgenes de la votación son muy estrechos entre un partido y otro, al PRI sólo se le asignó un regidor de los 12 miembros del Ayuntamiento.

Más recientemente, en la elección local de 2001 el municipio de Tijuana está gobernado por el PAN y tiene también un síndico, 8 regidores del PAN, 5 del PRI, uno del PRD y uno del PT; a pesar de que se corrigió la situación extrema antes descrita, no obstante sigue otorgándosele la mayoría al partido ganador.

2.- En el segundo grupo de estados sí aplican el principio de representación proporcional “pura”; es decir, el Presidente y el síndico son electos por votación directa y la planilla de cada partido presenta de manera jerarquizada su listado de regidores, de tal manera que el total de puestos de los regidores se distribuye proporcionalmente al resultado electoral; ejemplo de ello es el municipio de Guanajuato en la elección del 2000, era un municipio gobernado por el PRD, hay 2 síndicos del PRD, 4 regidores del PRD, 4 del PAN y 4 del PRI; es decir, 7 votos del PRD contra 8 de la oposición suponiendo que se unieran.

Otro caso interesante es el municipio de Doctor Mora del mismo estado de Guanajuato, donde el Presidente municipal es del PRI, un síndico que es del PRI, 2 regidores del PRI, 2 del PVEM, 2 del PCD, uno del PAN y uno del PT; es decir,

en una votación del Ayuntamiento teóricamente habría 4 votos del PRI, contra 6 votos de la oposición, suponiendo que se logaran nuclear en torno al tema de una decisión. Sin duda este hecho hace que las decisiones del Presidente municipal sean verdaderamente consensuadas y discutidas⁷⁹.

Ahora pasemos de las reglas de integración de los Ayuntamientos a las funciones de los mismos. Entre las funciones y atribuciones más importantes de los Ayuntamientos, pueden señalarse las siguientes:

- Expedir reglamentos y bandos municipales, así como permisos y licencias de su competencia.
- Presentar iniciativas de ley al Congreso del estado en materia de su competencia.
- Aprobar su presupuesto de egresos.
- Formular la iniciativa de ingresos y someterla al Congreso del estado para su aprobación.
- Proponer planes y programas de desarrollo municipal.
- Celebrar convenios con los gobiernos y dependencias federales y estatales y con otros Ayuntamientos, para la realización de obras, inversiones o la prestación de servicios públicos.
- Estructurar y vigilar las ramas de la administración pública municipal (normalmente ligadas a los servicios públicos municipales a su cargo y a las

⁷⁹ Ramírez López Rigoberto y Zamora Fernández de Lara Gerardo, *Op. Cit.*

cuestiones hacendarias y de cuenta pública). Integrar y organizar las comisiones de trabajo para el desempeño de sus funciones.

Al revisar las leyes orgánicas municipales de los estados nos daremos cuenta de que hay un conjunto de atribuciones del Ayuntamiento para las cuales se necesita la autorización de la legislatura local, estas son:

- Contratar empréstitos cuando el plazo de su autorización o pago rebase el término de su gestión constitucional.
- Enajenar bienes inmuebles.
- Dar en arrendamiento sus bienes propios, por un término que exceda a la gestión constitucional.
- Celebrar contratos de administración de obras, de prestación de servicios públicos que produzcan obligaciones que excedan la gestión del Ayuntamiento.
- Cambiar de destino los bienes inmuebles dedicados a un servicio público común.
- Modificar las categorías de los centros de población, las residencias de las cabeceras municipales y para crear, fusionar o modificar los límites geográficos de los municipios.

Con relación a las facultades del municipio en materia hacendaria, en las leyes orgánicas municipales no aparecen elementos novedosos, por el contrario, las leyes orgánicas municipales reproducen lo que el texto constitucional federal establece.

Los Municipios en las Constituciones Estatales

De regreso a las fuentes a las que debemos recurrir para el análisis del marco institucional en el que los gobiernos municipales deben sustentar su actuación, la segunda fuente de información son las constituciones estatales, en términos generales se puede decir que dichas constituciones reiteran en su contenido el mismo modelo institucional del artículo 115 constitucional, auto-limitándose así en sus funciones⁸⁰ (es curioso ver que las constituciones no apelan a “hechos diferenciales”), sin mostrar prácticamente ninguna iniciativa política para desplegar las potencialidades de los municipios y en beneficio de sus gobernados.⁸¹

Es muy común encontrarnos en las distintas constituciones estatales la reproducción de lo dispuesto en la constitución federal, en materia de reglamentación de la vida municipal; es decir, en casi todas las constituciones estatales, hasta antes de 1999, tampoco se le reconocía al municipio como un poder público (lo cual sería una lógica consecuencia del carácter republicano y federal que tenemos en México); por el contrario se repetía la idea de autoridad administrativa asignada a los Ayuntamientos. Hasta antes de 1999 existían excepciones destacables; pues en los estados de Baja California Sur, Guanajuato e Hidalgo, expresamente se otorgaba al Ayuntamiento el carácter jurídico de “gobierno” municipal a través del cual, el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad.

En otro extremo se encontraban las constituciones de los estados de Colima, Chihuahua, Guerrero, Morelos y Oaxaca, donde incluso existen disposiciones de subordinación y de restricción a los Ayuntamientos y Presidentes municipales.

⁸⁰ En interesante ver que los especialistas en derecho constitucional en México coinciden en que las constituciones estatales en lugar de tomar la Constitución del país como el piso sobre la que pueden construir su marco legal (su constitución estatal) la toman como el techo al que pueden llegar, es decir agregan poco al constitucionalismo mexicano (impensable hablar de “hechos” diferenciales), ello se explica pues son muchos años de sumisión al centro; sin embargo, las cosas cambian lenta pero de manera irreversible.

⁸¹ Acedo Angulo Blanca, *El municipio en el marco de la reforma del estado: una evaluación desde el punto de vista jurídico*, CEPNA, México, 1992.

Debe subrayarse que el Ayuntamiento es (o debería ser) el máximo órgano del gobierno municipal, por provenir de la soberanía ciudadana. No debería confundirse y/o asimilarse con la estructura de la administración pública de los municipios (quizá en los sistemas parlamentarios esta línea delgada que separa al órgano de gobierno con la estructura administrativa tiene sentido, pero en un sistema presidencialista que es el vigente en los gobiernos municipales en México esta diferencia es muy clara), pues esta no es sino el brazo ejecutivo y administrativo del gobierno municipal, mientras que el Ayuntamiento es el órgano colegiado encargado de diseñar, implementar y evaluar las políticas que se han discutido al interior del órgano colegiado. Es lamentable sin embargo, que el presidencialismo autoritario encuentre en la presidencia y administración municipal su reproducción localista, desplazando, en la gran mayoría de los municipios, las funciones del Ayuntamiento.

Las reformas de 1999 al artículo 115 Constitucional metió a los Congresos estatales en una dinámica de rediseño de las constituciones locales; para hacerlas compatibles o armónicas con la reforma federal. El balance que podemos hacer sobre esta oleada de reformas estatales; es muy diverso, pues hay partes negativas, que implican el diseño de controles más estrechos del poder legislativo sobre los gobiernos municipales, tal es el caso de Campeche.⁸²

No obstante lo anterior, también el balance debe incluir los aspectos positivos; pues por ejemplo los casos de Aguascalientes, San Luis Potosí y Baja California, en los cuales se acotan las facultades de los Congresos locales para actuar sobre los Ayuntamientos. El caso de SLP ilustra muy bien lo anterior pues, con la reforma se precisan las condiciones para la revocación del mandato de los

⁸² Guillén Tonatiuh, Reforma municipal en los estados; escenarios para un balance; en Memoria del 2º Congreso del IGLOM, "Gobiernos locales: democracia y reforma del estado", México, 2002, pp. 37-42.

miembros del Ayuntamiento mediante mayoría calificada; es decir se vuelve más complejo el proceso de toma de decisión.⁸³

La tercera fuente de información para analizar el marco institucional del gobierno municipal son las Leyes orgánicas municipales; sin embargo, no creo necesario abundar más en ellas pues ya se ha mencionado que prácticamente reproducen el esquema dispuesto en el 115 constitucional al igual que las constituciones estatales, e incluso ya hemos hecho referencia al conjunto de reglas que se establecen en las leyes orgánicas municipales con relación al ejercicio de sus facultades.

⁸³ *Idem*

Los Municipios en las Leyes Federales

Ahora me referiré a la cuarta y quinta fuentes del marco institucional en el que los gobiernos municipales se deben desempeñar; pues es ahí donde se han dado más cambios, y al mismo tiempo *es el nivel de reglamentación de la vida municipal que menos se ha analizado entre los estudiosos de los gobiernos municipales*. En mi experiencia laboral, (ocho años de trabajar sobre en el tema y de participar en seminarios y diplomados dirigidos a varios funcionarios municipales e interesados en el tema), he visto que al estudiar el marco legal los ponentes se quedan en el análisis de la constitución nacional, las constituciones estatales algunas leyes y finalmente las leyes orgánicas municipales; sin embargo, no se aborda el estudio de los reglamentos de algunas leyes (de aguas nacionales, de equilibrio ecológico...) ni las normas oficiales mexicanas que establecen los estándares que deben cumplir los prestadores de ciertos servicios municipales como la distribución de agua potable, el agua residual y el manejo de los desechos sólidos, pues son los servicios que le corresponden ofrecer a los gobiernos municipales.

En el presente apartado solamente haremos referencia a algunas leyes, *en las cuales se imponen ciertos comportamientos a los gobiernos municipales*. En el cuadro 5.2 presentamos un esquema de las facultades más importantes de los gobiernos municipales: planeación, finanzas y servicios públicos (agua, drenaje y alcantarillado y manejo de desechos sólidos), por otro lado hacemos referencia a los artículos constitucionales en los que al gobierno municipal se le asigna una función, posteriormente hacemos referencia a las leyes que se desprenden de dichos artículos y en la última columna aparecen mencionadas las normas oficiales mexicanas que regulan las condiciones en las que se deberán prestar determinados servicios municipales.

Cuadro 5.2
EL MARCO INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO MUNICIPAL⁸⁴

FACULTAD	CONSTITUCIÓN	LEYES O REGLAMENTOS	INSTRUMENTOS PARA SU EJECUCIÓN
Planeación	Artículo 26	Ley de planeación democrática	
Finanzas	Artículos del 80 al 90	Ley de coordinación fiscal. Ley de ingresos Ley de egresos	Manual único de operación 1997, Ramo 26 superación de la pobreza, SEDESOL Convenios de adhesión y colaboración administrativa entre federación, estados y municipios.
Desarrollo urbano	Artículo 27	Ley general de asentamientos humanos Ley general del equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en materia de áreas naturales protegidas; y su reglamento	Planes municipales y regionales de asentamientos humanos Reglamentos internos de los consejos asesores de las Áreas Naturales Protegidas. (ANP) Programas de manejo de las ANP. Programa operativo de la ANP
Servicios públicos municipales	Artículo 115 • Agua	Ley de aguas nacionales Reglamento de la Ley de aguas nacionales	<ul style="list-style-type: none"> NOM-127-SSA1-1994 Agua para uso y consumo humano. Límites permisibles de calidad y tratamientos a que deben someterse el agua para su potabilización (calidad del producto) <ul style="list-style-type: none"> NOM-007-CNA-1997 Requisitos de seguridad para la construcción y operación de tanques para agua. (construcción y operación de sistemas hidráulicos). <ul style="list-style-type: none"> NOM-003-CNA-1996 Requisitos durante la construcción de pozos de agua para prevenir la contaminación de acuíferos. <ul style="list-style-type: none"> NOM-004-CNA-1996 Requisitos para La protección de acuíferos durante el mantenimiento y rehabilitación de pozos de extracción de aguas y para el cierre de pozos en general. <ul style="list-style-type: none"> NOM-002-CNA-1995 Especificaciones para las tomas domiciliarias para abastecimiento de agua potable
Servicios públicos municipales	Artículo 115 • Drenaje y alcantarillado	Ley de aguas nacionales. Reglamento de la ley de aguas nacionales Ley General de equilibrio ecológico y la protección al ambiente	<ul style="list-style-type: none"> NOM-002ECOL-1996 Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano municipal. (operación y monitoreo de las aguas) <ul style="list-style-type: none"> NOM-001.CNA.1995 Sistema de alcantarillado sanitario especificaciones de hermeticidad. (construcción de infraestructura) <ul style="list-style-type: none"> NOM-003-ECOL-1997 Establece los límites máximos permisibles de contaminantes para las aguas tratadas que se reúsen en servicios al público.
Servicios públicos municipales	Artículo 115 • Manejo de desechos sólidos	Ley general de equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente Reglamento de la Ley general de equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> NOM-ECOL-1996 Establece las condiciones que deben cumplir los sitios destinados a la disposición de desechos sólidos. <ul style="list-style-type: none"> NOM-0055-ECOL-1993 Establece los requisitos que deben cumplir los sitios destinados al confinamiento controlado de residuos peligrosos, excepto los radioactivos. <ul style="list-style-type: none"> NOM- 52ECOL-1993 Listado de los materiales considerados como residuos peligrosos.

⁸⁴ Elaboración propia con base en la revisión de las leyes, reglamentos y normas oficiales citadas.

Planeación

Una de las funciones básicas de los gobiernos municipales es la de planear el desarrollo, esa es una facultad que se entrecruza con las potestades de los gobiernos estatales y el federal, es conveniente mencionar que en el artículo 26 la constitución le otorga al gobierno federal la facultad de planear el desarrollo del país.

Dicha facultad queda reglamentada en la Ley de Planeación, ahí se establece en el artículo 14 fracción I que la Secretaría de programación y presupuesto será la encargada de coordinar las actividades de planeación; en la fracción III se dice que corresponde a esta entidad Federal proyectar y coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República. Como se puede observar en la anterior fracción se abre un espacio para que los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) intervengan en el diseño de planes regionales; sin embargo, en la siguiente fracción IV se dice que la secretaría antes mencionada debe cuidar que el plan y los programas que se generen en el sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido; es decir, en última instancia el gobierno federal esta facultado para emitir un juicio sobre la congruencia y pertinencia de los planes regionales o de las iniciativas promovidas por los otros niveles de gobierno. Quizá valdría mencionar que esta facultad del gobierno federal está reglamentada desde 1930, esta ley sufrió modificaciones en los años 80's y actualmente se hicieron algunas modificaciones en el 2002, para introducir elementos que hacen referencia a cuestiones de sustentabilidad o cuidado del medio ambiente.¹

¹ Ley de planeación, México, 2002, ver el artículo 2.

Finanzas

Ya se ha mencionado anteriormente (capítulo 2 las fases de la política de descentralización) el marco que regulan las finanzas públicas en México; pues fue una de las reformas importantes en 1997 con la que se logró una transferencia ordenada y regulada de recursos financieros a los municipios y pese a que puede ser reiterativo, de nueva cuenta se explican los aspectos centrales del marco institucional que regula las finanzas municipales, pues es un elemento central de regulación de la vida en los municipios.

Los antecedentes que encontramos con relación a las facultades que tienen los gobiernos municipales en el tema de las finanzas públicas, los podemos identificar desde las convenciones fiscales de 1925, 1933 y 1947² y en la primer ley de coordinación fiscal de 1953 y las posteriores modificaciones de la década de los 80's. En dicha ley se regula la coordinación entre los tres niveles de gobierno en materia de ingresos fiscales y las participaciones que a cada uno les toca de la Recaudación Federal Participable (RFP). Es importante mencionar que hasta antes de 1997 las vías de ingreso de recursos al municipio eran solamente: 1.- las participaciones; 2.- las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; 3.- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; 4.- Finalmente los ingresos derivados de las negociaciones que pudieran establecer con los estados y el gobierno federal, o de los programas que estos implementaran en los municipios.

² Campos Orozco, Jesús, *Facultades y recursos para los municipios de México en el año 2000*, Querétaro, Idear, SC, Enero 2000.

En este sentido es conveniente señalar que el ramo 26³ hasta antes de 1997 fue uno de los instrumentos más polémicos que desató discusiones muy intensas entre el gobierno federal y los gobiernos locales, particularmente de la oposición, pues era el instrumento financiero que el gobierno federal había diseñado para combatir la pobreza pero a través de sus mismas agencias de gobierno, dentro de este ramo había una partida para estados y municipios; los recursos de esta partida debían invertirse en agua potable y alcantarillado; drenaje y letrinización; urbanización; electrificación; construcción y mantenimiento de infraestructura educativa básica; construcción y mantenimiento de infraestructura básica de salud, construcción, mejoramiento y conservación de caminos, pero esos recursos eran ejercidos por las Delegaciones del Gobierno Federal (SEDESOL).

La principal crítica que se le hacía al ramo 26 era que se utilizaba para fines electoreros, o que la delegación regional de la Secretaría de Desarrollo Social era prácticamente un gobierno paralelo, pues en algunos casos manejaba más recursos que el presupuesto de los municipios, a raíz de la integración de una cámara de diputados más plural en 1997, se logró transferir para 1998 una parte de los recursos que se manejaban a través del ramo 26 y quedó constituido el ramo 33, con el cual se crea el concepto de aportaciones federales; distinguiéndolas de las participaciones. Dichas aportaciones se dividen en cinco fondos:

1. Fondos de aportaciones para la educación básica (recursos destinados a los estados)
2. Fondo de aportaciones para los servicios de salud (recursos para los estados)

³ Secretaría de Desarrollo Social, *Manual único de operación 1997, Ramo 26 Superación de la pobreza*, México, D.F., 1997, p. 6.

3. Fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal (recursos para municipios).
4. Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y del Distrito Federal. (recursos para Municipios)
5. Fondo de aportaciones múltiples. Finalmente en las reformas de 2002 se integraron otros dos fondos.
6. Fondo de aportaciones para la educación tecnológica y de adultos.
7. Fondo de aportaciones para la seguridad pública de los estados y del Distrito Federal.

La novedad que introdujo la creación del ramo 33 es que ya no es operado por la secretaría de Desarrollo Social, son los Ayuntamientos los encargados de promover la participación social, informar antes y después a la población y al gobierno del estado, sobre las inversiones. Desaparece el manual único de operación y la fiscalización será local (Los órganos de fiscalización de los congresos estatales). No obstante la federación podrá intervenir exclusivamente en caso de desvío de recursos.⁴

Lo anteriormente expuesto es uno de los primeros beneficios de la pluralidad en la Cámara de Diputados, puesto que se aceleró y reglamento el proceso de transferencias de recursos a los municipios, ya que en el pasado la distribución de los recursos era facultad de las Secretarías del Gobierno Federal; es innegable que de manera lenta, pero segura, se consiguieron logros muy importantes, los cuales de momento parecen irrelevantes, pero si los vemos en perspectiva, desde la reforma de 1983, nos daremos cuenta de las implicaciones para el fortalecimiento de los gobiernos municipales.

⁴ Consulta electrónica en la dirección <http://www.ammac.org.mx/coctos/recur98.htm>

Finalmente vale la pena señalar que el área de las finanzas públicas es la que demanda un mayor número de recursos humanos altamente calificados, y en el que se presentaron modificaciones importantes para el funcionamiento de los gobiernos municipales.

Desarrollo Urbano

En materia de desarrollo urbano el referente constitucional es el artículo 27 y la ley a la que debemos recurrir es la ley general de asentamientos humanos en donde se le asignan un conjunto de facultades y de responsabilidades en esta área de la vida municipal. Corresponden a los municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:

I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de estos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local; II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población; III. Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de estos deriven; IV. Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; V. Proponer la fundación de centros de población; VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta ley y de la legislación local; VII. Celebrar con la federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de estos deriven; VIII. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la constitución política de los estados unidos mexicanos y en la legislación local; IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local; X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios; XI. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los

planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos y destinos de áreas y predios; XII. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; XIII. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local.

Los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de desarrollo urbano a través de los cabildos de los Ayuntamientos o con el control y evaluación de estos.

Un dato que es muy interesante y revelador de la situación de nuestros municipios en relación a la planeación de sus asentamientos humanos es que dentro de la misma ley general de asentamientos humanos se establece en el artículo 17 que los gobiernos municipales “Los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, deberán ser inscritos en el registro público de la propiedad de sus respectivos estados, en los plazos previstos por la legislación local”.

En el artículo 18 se establece que “Las autoridades de la federación, las entidades federativas y los municipios en la esfera de sus respectivas competencias, harán cumplir los planes o programas de desarrollo urbano y la observancia de esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano”.

Con la intención de aportar información útil para entender las condiciones reales en las que operan los municipios es útil reseñar la experiencia que hemos tenido en el tema de la gestión municipal y los asentamientos humanos.

El CDEDEMUN⁵, en su época (2001), nos pidió participar en el diseño discusión y validación de un sistema de indicadores de desarrollo municipal, dentro de los campos analizados estaba la gestión municipal, el desarrollo social, el desarrollo económico y la sustentabilidad ambiental.

Dentro del sistema se planteó la necesidad de analizar que tan capaces eran los municipios para desarrollar y ejecutar planes de ordenación de los asentamientos humanos, para ello procedimos a identificar cuáles eran las facultades de los gobiernos municipales en la ley general de asentamientos humanos, con ello identificamos en el Artículo 17 que los gobiernos municipales están obligados a diseñar un plan de asentamientos humanos; en el cual se definan con claridad los centros de población, zonificaciones⁶, provisiones, reservas, y Áreas Naturales Protegidas y su respectivas Zonas Núcleo y Zonas de Amortiguamiento.

Dicho plan debe inscribirse en el registro público de la propiedad de sus respectivos estados. De los municipios que se analizaron para validar el instrumento de recolección, ninguno cumplió dicho procedimiento. El relato de la experiencia deja un amargo sabor de boca, aunque también es necesario reconocer que es muy pronto para hacer un balance sobre el proceso de fortalecimiento municipal, sin duda es algo que se va subsanando poco a poco, en el año de 2004 los gobiernos municipales de Guanajuato empezaron a diseñar su respectivo plan de Desarrollo Urbano, iniciaban también la actualización del catastro, y en el año 2005 cada municipio publico su ley de ingresos municipales, algo completamente nuevo en México, en dichas leyes

⁵ Centro de Desarrollo Municipal; es un órgano descentralizado de la Secretaría d Gobernación del gobierno federal.

⁶ En el Artículo 35 se establece con claridad qué se debe entender por el término zonificación, se dice que se debe establecer con claridad las áreas que integran y delimitan los centros de población, los aprovechamientos de las distintas zonas, los usos y destinos permitidos, prohibidos o condicionados, la compatibilidad entre los usos y destinos permitidos, las densidades de población y de construcción. Aquí también valdría la pena reseñar otra experiencia de investigación, pues en el municipio de Acámbaro, estado de Guanajuato, en entrevista con el director de obras públicas, le preguntamos por la zonificación del territorio municipal, sobre los permisos de uso de suelo y su respuesta fue muy categórica, sí, tenemos este mapa, nos mostró un mapa de fecha 1993; es decir, información de hacía por lo menos 7 u ocho años... ¡Parecía que en ese municipio no había pasado nada desde hacía mucho tiempo!. No obstante lo anterior a últimas fechas (2004) se ha hecho en el estado de Guanajuato un esfuerzo importante de actualización del catastro municipal, con ello esta área en la que los gobiernos municipales no habían puesto mucha atención, empieza a cobrar mayor relevancia

se establecen todos los precios de los servicios municipales y los montos de los impuestos, en particular el correspondiente al catastro.

La misma ley general de asentamientos humanos dispone que en los municipios conurbanos “los gobiernos municipales de manera conjunta planearán y regularán de manera coordinada el fenómeno de conurbación, los obliga además a constituir la Comisión de Conurbación presidida por un representante de la SEDESOL⁷ y en donde también habrá **representación** de las entidades federativas y los **municipios** en cuestión. Dicha comisión formulará y aprobará el programa de conurbación.”

Finalmente en el artículo 56 de la ley se establece las sanciones a las que se hacen acreedores las autoridades que no registren sus planes. “Las autoridades que expidan los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los derivados de estos, que no gestionen su inscripción, así como los jefes de las oficinas de registro que se abstengan de llevarla a cabo o la realicen con deficiencia, serán sancionados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables”. Para terminar este tema es útil mencionar que la presente ley data de los años ochentas y en 1993 se le hicieron algunas reformas, por tanto los resultados seguramente se verán en los próximos años.

⁷ Secretaría de Desarrollo Social, es un ministerio del Gobierno Federal.

Las Áreas Naturales Protegidas

También dentro del artículo 27 constitucional se establece la facultad del ejecutivo federal para emitir leyes y reglamentos con relación a la protección ecológica, de tal suerte que de ahí se desprende la Ley general de equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en materia de áreas naturales protegidas, y su reglamento, para los fines del presente trabajo solamente nos quedamos con el análisis del reglamento.

En dicho reglamento aparecen descritas *las funciones específicas para los gobiernos municipales*. Por ejemplo el reglamento establece que la Secretaría del medio ambiente y recursos naturales SEMARTAT será la encargada de administrar las Zonas Naturales Protegidas pero podrá otorgar esta facultad a los gobiernos de los estados o municipios, aunque de manera previa se tiene que diseñar un programa de manejo de dichas zonas aprobado por el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

El cual debe contener los siguientes elementos: I.- Objetivos y metas que se pretenden alcanzar; II.- Periodo durante el cual se pretende administrar el área natural protegida; III.- Origen y destino de los recursos financieros, materiales y humanos que se pretenden utilizar, y IV.- Gestiones o mecanismos propuestos para obtener el financiamiento del área natural protegida durante el período pretendido de administración.

Por otro lado en el mismo reglamento de la ley, en los artículos del artículo 17 al 30, se establece que para administrar las zonas naturales protegidas la SEMARNAT deberá constituir Consejos Asesores para cada una de las áreas, dichos consejos, dice el artículo 20, estarán constituidos por:

I. Un Presidente Honorario, que recaerá en el Gobernador Constitucional del Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, o, en su caso, en la persona que él mismo designe; II. Un Presidente Ejecutivo, que será electo por mayoría de votos en reunión del Consejo; III. Un Secretario Técnico, que será el

Director del área natural protegida; IV. *El Presidente de cada uno de los Municipios* en que se ubique el Área Natural Protegida, y V. Representantes de instituciones académicas, centros de investigación, organizaciones sociales, asociaciones civiles, sector empresarial, ejidos y comunidades, propietarios y poseedores y, en general, todas aquellas personas vinculadas con el uso, aprovechamiento o conservación de los recursos naturales del área natural protegida.

En el mencionado reglamento se establecen un *conjunto de comportamientos y obligaciones que los gobiernos municipales deben acatar*, es conveniente señalar que esta reglamentación es de las más recientes, pues fue emitida en noviembre de 2000, es por ello que aún no se tiene una evaluación de los efectos que producirá en el funcionamiento de los gobiernos municipales. Sin duda es un tema que se puede convertir en una línea de investigación futura.

Los Servicios Públicos Municipales: La Gestión del Agua

La prestación de este servicio es una de las áreas más reglamentadas y en la cual se requiere de personal altamente calificado y con una formación técnica muy rigurosa, pues desde la ley de aguas nacionales y su reglamento se establecen un conjunto de disposiciones que obligan a los gobiernos municipales a tener ciertos comportamientos, por ejemplo en el Reglamento de la ley de aguas nacionales se establece que los concesionarios (los municipios operan sus sistemas de aguas con sus propios organismos) solicitarán a la Comisión Nacional de Agua la expedición de los certificados o títulos de concesión o asignación de agua y permisos de descargas de aguas residuales, dicho título o concesión también deberá estar inscrito en el Registro Público de Derechos de Agua, dichos certificados deben incluir: 1.- Nombre o denominación social y domicilio del concesionario; 2.- Fecha de expedición; 3.- Tipo o clase de certificado y los términos y condiciones bajo los cuales se otorga; 4.- Duración del certificado.

La CNA es la encargada de otorgar: **I.** La asignación de agua a organismos o entidades paraestatales o paramunicipales que administren los sistemas de agua potable y alcantarillado de los municipios, así como de las zonas conurbadas o intermunicipales; **II.** La concesión de agua para servicio público urbano a ejidos, comunidades, organizaciones de colonos o usuarios que administren sistemas de agua potable y alcantarillado, y **III.** La concesión de agua para empresas que administren fraccionamientos.

El otorgamiento de las concesiones o asignaciones a que se refiere el presente artículo, se efectuará en caso de que el municipio no pueda prestar directamente el servicio o cuando medie acuerdo favorable del mismo.

En caso de que conforme a la ley se otorgue una concesión por el municipio, total o parcialmente, los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, las asignaciones de agua que expida "La Comisión" se harán en todo caso a los municipios que tienen a su cargo la prestación de dicho servicio público.

Es importante señalar que el reglamento de la ley de aguas nacionales es solamente el inicio del marco institucional que se ha diseñado para la prestación de este servicio, además del anterior reglamento existen por lo menos 5 normas oficiales mexicanas (ver el cuadro con título Esquema del marco institucional del gobierno municipal) que también imponen ciertas conductas o comportamientos a los gobiernos municipales o sus instancias encargadas de prestar dicho servicio, es un área tan reglamentada que por ejemplo se establecen los límites máximos permisibles de contaminantes presentes en el agua suministrada a los ciudadanos NOM-127-SSA1-1994, en la norma se encuentra la tabla 1 donde aparecen los límites permisibles de características microbiológicas, en la tabla 2 las características físicas y organolépticas, en la tabla 3 las características físicas, además se señala detalladamente cuales son los procedimientos que se deben seguir para su potabilización. También puede resultar útil mencionar que esta norma apareció en 1994, pero es modificada en el mes de octubre de 2000.

En el mes de octubre de 1997 también se emitió la norma NOM-007-CNA-1997 que establece los requisitos de seguridad para la construcción y operación de tanques para agua; en dicha norma se establecen las *obligaciones que deben cumplir los organismos encargados de operar los sistemas de abasto de agua*, hacer estudios para la construcción de tanques para agua; estudios de suelo, de cimentación, nivel de desplante, capacidad de carga admisible, profundidad de nivel freático, sistema de subdrenaje, análisis de empuje de tierras, estabilidad de las excavaciones, se dice también, que el tanque debe estar construido por varias celdas independientes, que se le debe proveer de un dren perimetral, que se debe construir un muro perimetral al tanque para que contenga el agua en caso de fuga, y finalmente que se debe hacer un plan de inspección del tanque.

En la Norma NOM-002-CNA-1995 se establecen las especificaciones para la construcción de tomas domiciliarias de agua potable; se describe el tipo de materiales que deben usarse; la composición de los mismos, por ejemplo se dice los componentes en contacto con el agua deben contener un mínimo de cobre de 75% y un máximo de plomo de 8%, en fin se establecen con claridad las especificaciones de cada uno de los materiales utilizados en la construcción de la red hidráulica; esta disposición obliga al gobierno municipal a que si concede la construcción de un sistema de agua potable; debe establecer en el contrato de prestación de servicios las especificaciones técnicas y de insumos que se establecen en dicha norma, de lo contrario puede haberse ganado de manera gratuita un conflicto para el futuro.

En la NOM-003-CNA-1996 se establecen los requisitos para la construcción de pozos de extracción de aguas y para prevenir la contaminación de acuíferos. Dicha norma es publicada en enero de 1997, en dicha norma se establecen un conjunto de especificaciones que el asignatario de los pozos debe velar por que se cumplan. Entre las disposiciones mencionadas podemos señalar las siguientes: Se definen los materiales que deben ser usados; se enlistan las áreas en las que está prohibido perforar pozos; se describen los procedimientos que se deben cumplir para desinfectar las herramientas usadas en la fase de perforación; se menciona el proceso de preparación y disposición adecuada de los fluidos de perforación; se establece también las características superficiales e internas de las protecciones sanitarias que se debe construir a los pozos; y finalmente se mencionan las características que deben tener los dispositivos de medición y monitoreo con que deben contar los pozos.

Para terminar el tema del agua potable también en la NOM-004-CNA-1996 publicada en el mes de julio de 1997, se establecen los requisitos para la protección de acuíferos durante el mantenimiento y rehabilitación de pozos de extracción de agua y para el cierre de pozos en general. En dicha norma se establece que los asignatarios o concesionarios están obligados a cumplir las siguientes actividades: desinfección periódica, siguiendo el procedimiento marcado, monitoreo de la calidad del agua, rehabilitación de los pozos y su procedimiento, cierre de pozos para extracción de agua y el procedimiento que se debe seguir y finalmente el asignatario o concesionario deberá notificar a la CNA el cierre del pozo y registrarlo en la comisión siguiendo el procedimiento establecido en la norma.

Los Servicios Públicos Municipales: Drenaje y Alcantarillado

Otro de los servicios responsabilidad de los gobiernos municipales es el drenaje y alcantarillado, aquí las *leyes que norman los comportamientos de las autoridades municipales* son: la ley de aguas nacionales y su reglamento, la ley general de equilibrio ecológico... y su reglamento. En ellas se establece que los organismos municipales operadores de los sistemas de agua al mismo tiempo que son los encargados de operar el sistema y dotar del líquido a los habitantes de su municipio, también se hacen responsables de las descargas de aguas residuales y deben atender los artículos 134 y 135 del reglamento de la ley de aguas nacionales los cuales dicen:

Las personas físicas o morales que exploten, usen o aprovechen aguas en cualquier uso o actividad, están obligadas, bajo su responsabilidad y en los términos de ley, a realizar las medidas necesarias para prevenir su contaminación y en su caso para reintegrarlas en condiciones adecuadas, a fin de permitir su utilización posterior en otras actividades o usos y mantener el equilibrio de los ecosistemas.

Las personas físicas o morales que efectúen descargas de aguas residuales a los cuerpos receptores a que se refiere la "Ley", deberán: **I.** Contar con el permiso de descarga de aguas residuales que les expida "La Comisión"; **II.** Tratar las aguas residuales previamente a su vertido a los cuerpos receptores, cuando esto sea necesario para cumplir con las obligaciones establecidas en el permiso de descarga correspondiente; **III.** Cubrir, cuando proceda, el derecho federal por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales; **IV.** Instalar y mantener en buen estado, los dispositivos de aforo y los accesos para muestreo que permitan verificar los volúmenes de descarga y las concentraciones de los parámetros previstos en los permisos de descarga; **V.** Informar a "La Comisión" de cualquier cambio en sus procesos, cuando con ello se ocasionen modificaciones en las características o en los volúmenes de las aguas residuales que hubieran servido para expedir el permiso de descarga

correspondiente; **VI.** Hacer del conocimiento de "La Comisión", los contaminantes presentes en las aguas residuales que generen por causa del proceso industrial o del servicio que vienen operando, y que no estuvieran considerados originalmente en las condiciones particulares de descarga que se les hubieran fijado; **VII.** Operar y mantener por sí o por terceros las obras e instalaciones necesarias para el manejo y, en su caso, el tratamiento de las aguas residuales, así como para asegurar el control de la calidad de dichas aguas antes de su descarga a cuerpos receptores; **VIII.** Sujetarse a la vigilancia y fiscalización que para el control y prevención de la calidad del agua establezca "La Comisión", de conformidad con lo dispuesto en la "Ley" y el "Reglamento"; **IX.** Llevar un monitoreo de la calidad de las aguas residuales que descarguen o infiltren en los términos de ley y demás disposiciones reglamentarias; **X.** Conservar al menos durante tres años el registro de la información sobre el monitoreo que realicen, en los términos de las disposiciones jurídicas, normas, condiciones y especificaciones técnicas aplicables.

Al igual que en el tema del agua potable en el caso de las aguas residuales también se ha generalizado la aparición de normas, sobre todo en la última parte de la década de los noventa; por ejemplo en abril de 1998 se publicó la NOM-002-ECOL-1996 que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano municipal; en la tabla 1 de la norma aparecen los límites máximos permisibles para materiales como grasas y aceites, sólidos sedimentables, arsénico, en el punto 4.4 aparece el límite máximo permitido de temperatura, 40° C; se dice que la materia flotante debe estar ausente, finalmente se dice que se hará una medición periódica de los niveles de contaminación y se establece el procedimiento usado en la medición, los responsables de dicha medición serán los que realicen las descargas.

En la NOM-001-1995, publicada en junio de 1996 se establecen las especificaciones de hermeticidad de los sistemas de alcantarillado sanitario; se establecen las características de los materiales como: tuberías, juntas y accesorios; también se señala el procedimiento de construcción del sistema y la conexión de las descargas domiciliarias; se describen también los procedimientos que se deben seguir en las pruebas de hermeticidad del sistema (hidrostática, hidrostática en pozos de visita, en tomas domiciliarias); al igual que en la construcción de los sistemas de abastecimiento de agua potable el gobierno municipal debe asegurarse que la empresa que construya los sistemas de drenaje en los municipios acaten esta norma.

En la NOM-003-1997, se establecen los límites máximos permisibles de contaminantes para las aguas residuales tratadas y que se reúsen en servicios públicos, la norma establece que los organismos operadores del agua en los municipios están también obligados a obtener un permiso de descargas de aguas deben seguir un procedimiento descrito en el reglamento de la ley de Aguas Nacionales, se establece que las aguas residuales pueden ser reutilizadas para algunos usos públicos como el riego; sin embargo, se dice que el agua deberá cumplir ciertas condiciones de calidad o ausencia de contaminantes como coliformes fecales, huevos de helminto, grasas y aceites, metales pesados; ver Tabla 1 de la norma en referencia.

Los Servicios Públicos Municipales: Basura

El servicio de limpia y manejo de basura es otra de las funciones básicas de los gobiernos municipales y también al igual que el agua y el drenaje es de los que más se ha regulado en la última parte de la década de 1990, de tal suerte que en el mes de marzo de 1997 se publicó la NOM-083-ECOL-1997, donde se establecen las condiciones que deben reunir los sitios destinados a la disposición de desechos sólidos municipales. Se marcan las zonas en las que no se podrá construir un sitio de estos (punto 3.2 de la Norma), los aspectos hidrogeológicos (no ubicarse en zonas de inundación o posibles deslaves o erosión), aspectos hidrogeológicos ubicarse a 60m de las fallas activas y fuera de zonas de pozos de agua para uso doméstico, industrial, riego y ganadero. Se establece la obligación de hacer estudios geológicos, hidrológicos e hidrogeológicos, son estudios altamente técnicos aptos sólo para especialistas; ver el procedimiento en la norma citada en el punto 6.

También en el caso de que algún municipio esté interesado en establecer en su territorio un sitio para el confinamiento de desechos sólidos, está obligado a cumplir las disposiciones establecidas en la NOM-055-ECOL-1993, publicada en el mes de octubre de 1993, según la norma (ver las especificaciones capítulo 5) para establecer un sitio de estos se deben cubrir condiciones, geohidrológicas, de hidrología superficial, ecológicas, climáticas, sísmicas, topográficas y de acceso. Lo que sí es claro es que no es un procedimiento; sencillo realizar los estudios y cumplir las condiciones para la apertura de sitios para estos fines. Es una tarea que implica el trabajo de muchísimas personas altamente calificadas.

Finalmente en la NOM-052-ECOL-1993 se presenta un listado exhaustivo de los materiales que son considerados como tóxicos, no se deja a la interpretación de los actores lo que debemos entender por toxicidad de los materiales.

Recapitulación

Debe Reconocerse la gran importancia de la reforma de 1999, en la evolución del marco institucional de los municipios; pues en dicha reforma se reconoce al Ayuntamiento como órgano colegiado de gobierno; es decir, como poder público local.

Dicho reconocimiento es relevante ya que con ello se inserta a los gobiernos municipales de manera más activa en *el pacto federal*; por supuesto que este aspecto formal debe ejercitarse para que de manera real influya en la vida del federalismo mexicano. De hecho, esta es una situación que cada vez se aprecia más y que como se ha mostrado en el análisis de las dimensiones estudiadas (recursos humanos, financieros y la redistribución del poder público) se ha ido profundizando con el paso de los años, aunque también debe reconocerse que todavía esta pendiente una descentralización más profunda que alcance a los gobiernos municipales, pues el ejercicio comparado con el caso español nos indica que la descentralización en México aún tiene mucho camino por recorrer. De cualquier manera cada vez es más evidente que los municipios y sus gobiernos por sí mismos o a través de sus asociaciones u organizaciones, ya se presentan como actores de la vida política-institucional del país.

Complementariamente uno de los beneficios de la reforma es que los gobiernos municipales pueden ejercer sus funciones o facultades de manera coordinada con otras agencias gubernamentales; ese hecho empieza a propiciar la formación y fortalecimiento de redes amplias de relaciones intergubernamentales; es decir, se fortalece la vertiente dinámica del pacto federal y lo que es mejor, se regula.

Finalmente, no hay duda que el funcionamiento de los gobiernos locales es vital para la reproducción social y económica de la población de los municipios, pero también es muy cierto que cada vez el gobernar estos espacios, aparentemente simples e insignificantes, se está convirtiendo en una actividad

cada vez más compleja, sofisticada y regulada hasta en los últimos detalles. En ese sentido se debe hacer un balance positivo, ya que se ha presenciado desde la reforma de 1983 hasta la de 1999, la incorporación de por lo menos una decena de *instrumentos que obligan o incentivan a los gobiernos municipales para que se comporten de determinada manera.*

El optimismo no debe mal entenderse, hay que reconocer que las cosas han cambiado, así lo demuestran los indicadores de descentralización del empleo público, del gasto y la inversión públicas, de la pluralidad de preferencias de los electores y de las reformas a las constituciones estatales y a las leyes orgánicas municipales, pero también es importante señalar que el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal es un proceso que aún no termina y que debe profundizarse, y no se debe olvidar que los gobiernos municipales cada vez necesitarán más ayuda y capacitación para entender con precisión las funciones y obligaciones que deben cumplir; pues además dichas obligaciones las tienen que realizar con eficacia, eficiencia y efectividad.

En resumen el marco institucional y las reglas están dadas; sin embargo, faltan muchos aspectos por perfeccionar; ahora la tarea fundamental es fortalecer desde el punto de vista político-administrativo a la gestión de los gobiernos municipales y diseñar, como se ha mostrado en el capítulo 4, políticas de contratación de empleados públicos en los gobiernos municipales, pero que sean ordenadas y racionales desde el punto de vista económico ello como lo hemos demostrado es una de las condiciones que permitió un fortalecimiento de los gobiernos municipales en España y una consolidación de la democracia, por ello esta pendiente, el diseño de una política de contratación y promoción de los empleados locales apegados a los principios de la calidad, eficiencia y eficacia.

CAPÍTULO VI

PLURALISMO, DESCENTRALIZACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se sostiene que en el estado de Guanajuato y tras la llegada de la oposición al gobierno estatal y a los gobiernos municipales, se desataron una serie de dinámicas que modificaron las relaciones intergubernamentales y que paulatinamente se fue modificando el marco institucional con el que funcionaban los gobiernos municipales, en el capítulo se presenta información factual que muestra que en el estado los nuevos gobiernos panistas pronto transformaron el modelo de gestión gubernamental e iniciaron transformaciones que terminarían impulsando un proceso de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos municipales, que aún hoy sigue en proceso y del cual todavía no se ha hecho un balance objetivo. Por ello se ha dividido el presente capítulo en tres apartados claramente diferenciados.

En el primer apartado se hace una descripción socioeconómica del estado de Guanajuato, se utilizan algunos indicadores para mostrar cual es el papel que el estado tiene dentro del contexto federal mexicano y en el sistema político; se recurre a indicadores demográficos tales como el porcentaje de población que vive en el estado con respecto a la población nacional; también se utiliza el porcentaje de población indígena como indicador, con la idea de mostrar que el país desde el punto de vista étnico es heterogéneo en el sur y más homogéneo en los estados del norte del país; esa realidad demográfica propicia condiciones diferentes que marcan el funcionamiento del sistema político mexicano. Además se utiliza el porcentaje de población económicamente activa en el sector manufacturero; pues ese indicador muestra la diferenciación de la estructura laboral de los estados, de antemano se puede adelantar que los estados del norte en los que hay una mayor proporción de empleados en el sector manufacturero, han sido ganados por el Partido Acción Nacional (PAN) y por el contrario los estados más rurales y en los que la población desarrolla sus actividades en el sector primario de la economía, se encuentran ubicados en el sur; en estos estados el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se ha

mantenido en el gobierno. Posteriormente se hace una descripción socio-demográfica de los 46 municipios que integran al estado de Guanajuato, para ello se recurre a indicadores de desarrollo, de concentración demográfica, entre otros.

En el segundo apartado se utilizan datos sobre las finanzas públicas estatales para demostrar que los gobiernos panistas modificaron de manera considerable el estilo de gestión, las transformaciones a las que hacemos referencia se hacen notorias al analizar los conceptos de gasto e ingreso de los gobiernos estatales, dicho análisis nos permite diferenciar dos “modelos de gestión de las finanzas públicas”; un modelo que hemos denominado priista y otro modelo panista.

El tercer apartado se ha dividido a su vez en cuatro segmentos; en el primer segmento se describen las etapas por las que ha pasado el proceso de rediseño institucional en el estado de Guanajuato, para analizar con mayor claridad la evolución del marco institucional y el papel que han jugado los diferentes niveles de gobierno.

En el segundo segmento se analiza la recomposición de las elites en los gobiernos locales y el papel determinante que han jugado en el rediseño de la institucionalidad de los gobiernos municipales; asimismo, se señalan las fuentes de reclutamiento que utilizan los partidos políticos en Guanajuato para allegarse de los candidatos a ocupar tanto los puestos de regidores, como los puestos de funcionarios municipales.

Posteriormente se argumenta, en el tercer segmento, que los gobiernos panistas de Guanajuato han mantenido un enorme activismo en el rediseño de la institucionalidad de los gobiernos municipales, comparativamente con estados donde no se ha dado un proceso de alternancia política (como contraste se toma el caso de los municipios del estado de Campeche).

Finalmente, en el cuarto apartado se establece un punteo sobre los temas que no han sido abordados por el proceso de rediseño institucional, y que en el futuro seguramente se convertirán en temas de agenda gubernamental; para ello se recurre al método comparado y se toma el caso del funcionamiento e integración de los gobiernos municipales españoles.

El estado de Guanajuato: Algunos referentes socioeconómicos

El estado de Guanajuato está ubicado en el centro-norte del país, tiene una extensión de 30.589 Km² que representan el 1,65% del territorio nacional; es un punto troncal del sistema de carreteras⁸ pues conecta al centro y el norte del país; un recorrido entre la capital del estado (Guanajuato) y el Distrito Federal, se realiza en aproximadamente 4 o 5 horas. Guanajuato se encuentra entre los diez estados con mayor población, ocupando el lugar número seis entre los de mayor concentración poblacional: el Estado de México concentra el 13,33% de la población total; en el Distrito Federal habita el 8,42% de la población nacional; en el estado de Veracruz el 7,01% de la población; en el estado de Jalisco vive el 6,53%; en el estado de Puebla se concentra el 5,24% de la población; y en el sexto lugar se encuentra el estado de Guanajuato, en el que vive el 4,81% de la población nacional (véase cuadro 6.1).

⁸ La red interna estatal de carreteras tiene una conexión muy eficiente con las carreteras nacionales que cruzan el estado: la de México-Piedras Negras, la de México-Guadalajara y la de México-Ciudad Juárez. Guanajuato es un entronque general de las principales carreteras del país. INEGI, www.inegi.gob.mx

Cuadro 6.1

ESTADOS	Población Total 2005	%	ESTADOS	Población Total 2005	%
México	13.414.497	13,33	San Luis Potosí	2.389.642	2,37
Distrito Federal	8.474.137	8,42	Sonora	2.339.387	2,32
Veracruz	7.055.023	7,01	Hidalgo	2.319.406	2,30
Jalisco	6.565.797	6,52	Tabasco	1.970.354	1,96
Puebla	5.273.465	5,24	Yucatán	1.788.722	1,78
Guanajuato	4.839.742	4,81	Querétaro	1.556.243	1,55
Chiapas	4.172.724	4,15	Morelos	1.551.005	1,54
Nuevo León	4.127.139	4,10	Durango	1.488.897	1,48
Michoacán	3.899.411	3,87	Zacatecas	1.358.038	1,35
Oaxaca	3.466.473	3,44	Tlaxcala	1.057.800	1,05
Chihuahua	3.098.669	3,08	Aguascalientes	1.051.831	1,05
Guerrero	3.070.037	3,05	Quintana Roo	999.745	0,99
Tamaulipas	2.946.354	2,93	Nayarit	935.699	0,93
Baja California	2.649.762	2,63	Campeche	746.995	0,74
Sinaloa	2.532.462	2,52	Colima	549.364	0,55
Coahuila	2.459.445	2,44	Baja California Sur	489.813	0,49

Fuente: www.inegi.gob.mx

Las ciudades del estado de Guanajuato se fueron constituyendo conforme la colonización española fue avanzando hacia el norte del país; es también uno de los estados en los que no hubo una gran oposición a la expansión de los colonizadores; es decir, no hubo asentamientos humanos importantes en la región. Ello queda evidenciado cuando se revisan los datos de la población indígena en los estados del país, como se al se observa en el cuadro 6.2.

Cuadro 6.2

ESTADOS	Población Total 2005	% de población Indígena en el estado	ESTADOS	Población Total 2005	% de población Indígena en el estado
Aguascalientes	1.051.831	0,13	Chihuahua	3.098.669	2,75
Coahuila	2.459.445	0,13	México	13.414.497	2,76
Zacatecas	1.358.038	0,13	Tlaxcala	1.057.800	2,76
Guanajuato	4.839.742	0,22	Michoacán	3.899.411	3,05
Nuevo León	4.127.139	0,4	Tabasco	1.970.354	3,27
Colima	549.364	0,54	Nayarit	935.699	4,04
Jalisco	6.565.797	0,62	Veracruz	7.055.023	9,16
Tamaulipas	2.946.354	0,62	San Luis Potosí	2.389.642	10,23
Durango	1.488.897	1,22	Puebla	5.273.465	11,13
Baja California Sur	489.813	1,26	Guerrero	3.070.037	11,92
Baja California	2.649.762	1,51	Campeche	746.995	13,57
Querétaro	1.556.243	1,79	Hidalgo	2.319.406	15,2
Sinaloa	2.532.462	1,96	Quintana Roo	999.745	19,83
Morelos	1.551.005	1,98	Chiapas	4.172.724	20,64
Sonora	2.339.387	2,51	Oaxaca	3.466.473	32,57
			Yucatán	1.788.722	32,97

Fuente: www.inegi.gob.mx

El elevado mestizaje y la relativa homogeneidad de la población del estado se aprecia al ver que actualmente sólo el 0,22% de la población es de origen indígena. Los asentamientos humanos más importantes del México prehispánico se encontraban en la meseta central del país y se extendían al sur de México y hasta Centroamérica, por ello no es casual que prácticamente todos los estados de la República con altos porcentajes de población indígena se concentren en el sur; por otro lado, en la mayoría de los estados del centro del país ocurrió un amplio proceso de mestizaje y asimilación de la población indígena como expresión de la llamada modernización de la sociedad mexicana. Comparativamente, por ejemplo, hacia 2005 el Estado de México y Tlaxcala que están ubicados en el centro del país, solamente el 2,76% de la población se considera de origen indígena, mientras que hacia el sur del país los estados de Puebla (11,13%), Chiapas (20,57%) y Oaxaca (32,57%), tienen un porcentaje mucho más alto de población indígena.

Esta relativa homogeneidad de la población en el norte del país y heterogeneidad en el sur, ha propiciado que el país presente realidades y dinámicas distintas: las demandas y prioridades del norte del país han sido tradicionalmente distintas a las demandas y prioridades de los estados del sur del país; incluso se aprecian dos trayectorias de desarrollo completamente diferentes; así, mientras que algunos estados del centro y prácticamente todos los del norte han conseguido desarrollar un sector manufacturero que emplea a una buena proporción de la población económicamente activa, en los estados del sur prácticamente la mayoría de la población desempeña sus actividades en el sector primario de la economía (véase cuadro 6.3).

Lo anterior ha marcado tanto la agenda de gobierno, como las prioridades en cada región del país; es decir, son completamente distintos los problemas y las prioridades de los estados del norte y del sur.

Los estados del norte que han logrado un desarrollo del sector manufacturero se han caracterizado por cierta tendencia de oposición respecto al gobierno central; por ejemplo, los primeros diez estados en los que hay una mayor porcentaje de población ocupada en el sector manufacturero son: Coahuila (42,38%), Chihuahua(42,11%), Tlaxcala (37,84%), Nuevo León (37,63%), Querétaro (36,93%), Baja California (36,93%), Guanajuato (36,43%), Aguascalientes (35,31%), Tamaulipas (33,97%), Jalisco (31,88%).

De estos diez estados en los que hay una mayor proporción de empleados ocupados en el sector manufacturero, solamente Coahuila y Tamaulipas se han mantenido como inobjetables bastiones priístas; en cambio, en los primeros años de la década de los 90`s los estados de Chihuahua, Nuevo León, Querétaro, Baja California, Guanajuato y Aguascalientes, fueron ganados por el PAN. Probablemente la estructura social más variada en términos ocupacionales ha propiciado que los ciudadanos voten por partidos diferentes al PRI; también es probable que la tradicional manipulación electoral a la que recurría el régimen priísta en estos estados cada vez fuera más difícil y que los

votantes cada vez contaran con mayores niveles de información y más elementos para razonar su voto.

Ya se ha mencionado que históricamente⁹ la población de los estados del norte del país se ha asumido como más independiente respecto a las políticas y decisiones diseñadas desde el gobierno federal. Con la llegada del PAN a los gobiernos de dichos estados, la oposición al centralismo fungió como una de las prioridades de los gobiernos estatales y desde ahí se iniciaron reformas y adecuaciones al marco institucional que regulan las relaciones intergubernamentales. En ese sentido el estado de Guanajuato se convirtió en uno de que mayores contribuciones hicieron al proceso de descentralización experimentado en México, como posteriormente lo demostraremos.

⁹ Incluso hay especialistas en la región que han asociado la crisis de los 80's al reforzamiento de una conciencia más crítica hacia el oficialismo, y con ello su cultura política evolucionó. Los ciudadanos de todos los estratos sociales y en particular un sector considerable de empresarios se involucraron en los asuntos de interés público, movidos por un afán de cambio de la situación económica y política que se consideraba límite. No es casual que se haga esa asociación; por ejemplo, Guanajuato ha centrado su desempeño económico en torno a sectores vinculados a la cadena productiva del zapato y en general de productos de piel y cuero, su producción se destina básicamente al mercado interno. La crisis de los 80's dejó sin mercado a los productos del estado, de esa manera la crisis rompió la cadena productiva del estado. Ver Rionda Luis Miguel, *Cultura política y elecciones en Guanajuato*, Universidad de Guanajuato, México. Latin American Studies Association (LASA) XX International Congress, Guadalajara, Jalisco, México, Abril 17-19, 1997

Cuadro 6.3

ESTADOS	% de población ocupada en el sector secundario
Coahuila	42,38
Chihuahua	42,11
Tlaxcala	37,84
Nuevo León	37,63
Querétaro	36,93
Baja California	36,60
Guanajuato	36,43
Aguascalientes	35,31
Tamaulipas	33,97
Jalisco	31,88
México	31,18
Durango	31,13
Sonora	29,39
Hidalgo	28,72
Puebla	28,71
Yucatán	28,18

ESTADOS	% de población ocupada en el sector secundario
San Luis Potosí	27,04
Zacatecas	26,71
Morelos	26,19
Michoacán	24,85
Campeche	21,41
Baja California Sur	20,28
Guerrero	20,26
Colima	20,18
Veracruz	19,50
Oaxaca	19,36
Tabasco	18,52
Nayarit	17,61
Sinaloa	16,94
Quintana Roo	16,18
Chiapas	13,24

Fuente: www.inegi.gob.mx

El nivel de desarrollo de los municipios del estado de Guanajuato

Los 46 municipios que conforman el estado tienen diferentes tamaños territoriales y poblacionales, distintas vocaciones productivas y realidades sociales y políticas. Estos municipios se encuentran en muy disímiles niveles de comunicación, unos conectados directamente a los principales circuitos carreteros del país, en los que el Internet, los celulares y el contacto con los medios de comunicación estatales y nacionales forman parte de la vida cotidiana de sus habitantes y otros viviendo en comunidades en los que aún no hay una cobertura plena de servicios básicos como electricidad, agua y drenaje, alejados incluso de las señales de telecomunicación más elementales, en donde el Internet, en el mejor de los casos, sólo se encuentra en la presidencia municipal y la señal de los celulares es inexistente, por ello el contacto con el exterior es escaso.

Por otro lado, es conveniente señalar que el tamaño de los municipios en el estado de Guanajuato en términos de superficie territorial es muy variado. La media estatal de la extensión territorial es de 328,79 Km²; sin embargo, existen municipios que apenas tienen 81,3 Km² como Pueblo Nuevo y Santiago Maravatío que están por debajo de la media estatal, junto con otros 10 municipios, el resto de municipios (34) están por encima de la media estatal, aunque también es importante señalar que unos municipios están apenas por encima de la media, como el caso de Tierra Blanca que tiene una extensión de 332,8 Km²; sin embargo, hay otros municipios que están muy por encima de la media estatal, por ejemplo Victoria el cual tiene una extensión de 939,2 Km²; León es otro ejemplo de un municipio grande pues tiene 1.183,2 Km² de extensión territorial; o en el extremo se encuentra el municipio de San Felipe, que en términos de territorio, es el más grande del estado ya que tiene una extensión de 2.691,9 Km² (véase cuadro 6.4).

Cuadro 6.4

NOMBRE DEL MUNICIPIO	Superficie Km2	NOMBRE DEL MUNICIPIO	Superficie Km2
San Felipe	2691,9	San José Iturbide	517,7
San Luis de la Paz	1816,8	Salvatierra	507,7
Pénjamo	1774,8	Romita	493
Dolores Hidalgo	1590	Coroneo	458,5
Allende	1496,3	Apaseo el Alto	451,1
León	1183,2	Santa Cruz de Juventino Rosas	394,4
Ocampo	1097	Atarjea	374,7
San Diego de la Unión	1035,3	Apaseo el Grande	367,3
Guanajuato	1010,7	Tarimoro	362,4
Acámbaro	939,2	Cortazar	342,6
Victoria	939,2	Tierra Blanca	332,8
Xichú	855,4	Doctor Mora	290,9
Valle de Santiago	835,7	Cuerámara	249
Jerécuaro	828,3	Santa Catarina	246,5
Manuel Doblado	801,1	Purísima del Rincón	209,5
Yuriria	788,8	Moroleón	179,9
Irapuato	786,4	Jaral del Progreso	152,8
Salamanca	774	Uriangato	147,9
Comonfort	596,5	Huanímaro	123,3
Celaya	579,3	Tarandacuao	115,9
Silao	537,4	Villagrán	98,6
Abasolo	534,9	Pueblo Nuevo	81,3
San Francisco del Rincón	517,7	Santiago Maravatío	81,3

Base de datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; www.inafed.gob.mx

Un indicador que también es útil para presentar una radiografía socioeconómica del estado es el indicador de la densidad de población en cada uno de los municipios, pues ello nos proporciona una idea de la dispersión de la población. En los municipios que ocupan los tres primeros lugares en cuanto a densidad de población, se encuentran las tres ciudades económicamente más importantes del estado: León en el que hay 959,13 habitantes por cada kilómetro cuadrado, el segundo lugar lo ocupa Celaya con 661,07 habitantes por Km² y en tercer lugar se encuentra el municipio de Irapuato en el que hay 559,68 habitantes por kilómetro cuadrado.

Estos municipios son los de mayor desarrollo económico y donde una proporción importante de la población económicamente activa está ocupada en el sector manufacturero; por el contrario los municipios ubicados en los últimos lugares de la misma tabla son los menos poblados y desarrollados, pues como se puede apreciar, Xichú solamente tiene 13,24 habitantes por kilómetro cuadrado. Hacer grandes obras de infraestructura en este último tipo de municipios es poco rentable; es decir, los beneficios de los recursos invertidos en estos lugares generaran rendimientos que influirán en muy pocas personas (véase cuadro 6.5).

Cuadro 6.5

NOMBRE DEL MUNICIPIO	Habitantes por Km ²	NOMBRE DEL MUNICIPIO	Habitantes por Km ²
León	959,13	San José Iturbide	105,58
Celaya	661,07	Romita	105,12
Irapuato	559,68	Tarimoro	103,25
Villagrán	465,93	Cuerámaro	102,85
Uriangato	357,88	Tarandacuao	99,94
Salamanca	292,83	Yuriria	93,59
Moroleón	261,99	Allende	90,14
Silao	249,98	Santiago Maravatío	87,96
Cortazar	237,48	Pénjamo	81,38
Purísima del Rincón	213,74	Dolores Hidalgo	81,13
Jaral del progreso	208,13	Doctor Mora	68,56
San Francisco del Rincón	193,62	Jerécuaro	66,78
Apaseo el Grande	187,14	San Luis de La Paz	53,24
Salvatierra	186,25	Manuel Doblado	47,82
Santa Cruz de Juventino Rosas	166,02	Tierra Blanca	43,61
Huanímaro	159,72	San Felipe	35,42
Valle de Santiago	156,54	San Diego de la Unión	32,93
Abasolo	147,87	Coroneo	22,57
Guanajuato	139,70	Ocampo	19,13
Pueblo Nuevo	127,90	Victoria	18,91
Apaseo el Alto	125,95	Santa Catarina	18,39
Acámbaro	117,89	Atarjea	13,87
Comonfort	113,40	Xichú	13,24

Base de datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; www.inafed.gob.mx

Índice de Concentración Demográfica (ICD)

Otra forma de estudiar los fenómenos demográficos en los municipios del estado es analizarlos a través del Índice de Concentración Demográfica, ya que refleja la dimensión y las proporciones de los núcleos humanos y su impacto en el crecimiento urbano con lo que ello implica en cuanto a la recomposición de las estructuras y los valores, cambios en las formas de relación sociales y políticas, la posibilidad de acceso a bienes y servicios, así como a nuevas formas de intermediación cultural y de formación de la conciencia cívica. Así que entre mayor es el valor del ICD nos encontramos con municipios más urbanizados y por lo tanto más sujetos a los procesos de modernización de la vida cotidiana, lo que implica un rompimiento de las formas de intermediación social del mundo campesino, una desestructuración de las formas de control caciquil y corporativo.

El ICD se formó con tres variables que tienen que ver tanto con la proporción de habitantes que componen los municipios y con la dispersión-concentración de estos habitantes en los núcleos poblacionales: la primera variable que se considera es la proporción que cada municipio tienen de la población total del estado; la segunda refiere al porcentaje de la población que habita en las cabeceras municipales; y la última al porcentaje de las localidades con más de 5000 habitantes.

De acuerdo a los valores del Índice de Concentración Demográfica en el estado de Guanajuato, los 46 municipios quedarían en orden de mayor a menor como aparecen en el cuadro 6.6:

Cuadro 6.6
Índice de Concentración Demográfica (ICD)
Municipios en Orden Descendente

Municipio	ICD	Pobtot00	Ind.Pob	Pobcab00	Ind.pobcab	Indloc+5000
León	0,69	1134842	0,24	1020818	0,90	0,93
Uriangato	0,58	52931	0,01	45691	0,86	0,86
Moroleón	0,58	47132	0,01	40512	0,86	0,86
Celaya	0,54	382958	0,08	277750	0,73	0,82
Irapuato	0,52	440134	0,09	319148	0,73	0,74
Cortazar	0,45	81359	0,02	53886	0,66	0,66
San Francisco del Rincón	0,44	100239	0,02	65183	0,65	0,65
Salamanca	0,44	226654	0,05	137000	0,60	0,65
Guanajuato	0,40	141196	0,03	74874	0,53	0,63
Tarandacuao	0,40	11583	0,00	6894	0,60	0,60
Purísima del Rincón	0,38	44778	0,01	25274	0,56	0,56
Acámbaro	0,38	110718	0,02	55516	0,50	0,60
Santa Cruz de Juventino Rosas	0,37	65479	0,01	35775	0,55	0,55
Jaral del Progreso	0,36	31803	0,01	16862	0,53	0,53
Cuerámaro	0,35	25610	0,01	13241	0,52	0,52
Villagran	0,34	45941	0,01	22949	0,50	0,50
Silao	0,32	134337	0,03	61661	0,46	0,46
Valle de Santiago	0,31	130821	0,03	58837	0,45	0,45
Allende	0,30	134880	0,03	59691	0,44	0,44
San Luis de la Paz	0,30	96729	0,02	42588	0,44	0,44
Salvatierra	0,30	94558	0,02	34066	0,36	0,52
Apaseo el Alto	0,29	56817	0,01	24300	0,43	0,43
Comonfort	0,27	67642	0,01	21187	0,31	0,50
Dolores Hidalgo	0,27	128994	0,03	50391	0,39	0,39
Romita	0,24	51825	0,01	18385	0,35	0,35
Yuriria	0,24	73820	0,02	22145	0,30	0,40
Ciudad Manuel Doblado	0,22	38309	0,01	12558	0,33	0,33
Tarimoro	0,22	37418	0,01	12044	0,32	0,32
Apaseo el Grande	0,21	68738	0,01	21506	0,31	0,31
Abasolo	0,21	79093	0,02	24532	0,31	0,31
Ocampo	0,20	20984	0,00	6208	0,30	0,30
San José liturbide	0,20	54661	0,01	15868	0,29	0,29
Pénjamo	0,18	144426	0,03	32035	0,22	0,29
San Felipe	0,18	95359	0,02	24935	0,26	0,26
Santiago Maravatío	0,18	7151	0,00	3758	0,53	0,00
Pueblo Nuevo	0,12	10398	0,00	3624	0,35	0,00
San Diego de la Unión	0,12	34088	0,01	5769	0,17	0,17
Coroneo	0,10	10347	0,00	3018	0,29	0,00
Santa Catarina	0,09	4533	0,00	1268	0,28	0,00
Jerécuaro	0,08	55311	0,01	6698	0,12	0,12
Huanímaro	0,08	19693	0,00	4717	0,24	0,00
Doctor Mora	0,07	19943	0,00	4210	0,21	0,00
Victoria	0,04	17764	0,00	2147	0,12	0,00
Tierra Blanca	0,04	14515	0,00	1650	0,11	0,00
Xichú	0,04	11323	0,00	1184	0,10	0,00
Atarjea	0,02	5198	0,00	352	0,07	0,00

Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Municipal. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. ICD=Índice de Concentración Demográfica; Pobtot00=Población del municipio en el año 2000; Ind.Pob.=Porcentaje de la población del municipio con respecto al total del estado, expresados en índice; Pobcab00=Habitantes en la cabecera Mpal. Ind.pobcab=Porcentaje del municipio que habita en la cabecera; Indloc+5000=Porcentaje de las localidades dentro del municipio mayores a cinco mil habitantes expresado en índice.

Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El Índice de Desarrollo Humano lo utiliza el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde 1990, año en que publicó su primer informe sobre el desarrollo humano en el mundo. El concepto de desarrollo humano, se centra en el bienestar y el desarrollo de las capacidades de los seres humanos y esta integrado, como ellos mismos señalan, por tres "elementos esenciales de la vida humana: longevidad, conocimientos y estándares de vida decorosos".¹⁰

Para la construcción de este índice se retomaron los datos del Sistema Nacional de Información Municipal, complementado con dos variables que refuerzan su contenido: la población mayor de 15 años con primaria completa y la población ocupada con ingresos mayores a dos salarios mínimos. El IDH tal como lo utiliza el PNUD está formado a su vez por tres índices: el índice de sobrevivencia infantil, el índice de nivel de escolaridad y el índice de PIB per cápita, realizados con las siguientes variables: la tasa de mortalidad infantil; el porcentaje de las personas de 15 años o más alfabetos al igual que el porcentaje de la población de 6 a 24 años que van a la escuela y el PIB per cápita en dólares ajustados.

Para esta investigación el IDH nos aproxima a los niveles de vida y bienestar que tienen los habitantes de los distintos municipios, encontrándose en las puntuaciones más altas los municipios en donde su población tiene los más elevados niveles de vida, tanto en salud, educación y en salarios.

Los municipios del estado de Guanajuato de acuerdo a la calificación del Índice de Desarrollo Humano quedan como se aprecia en el cuadro 6.7.

¹⁰ Para mayores referencias sobre el IDH pueden verse los comentarios de Julio Boltvinik al *Primer informe sobre el desarrollo humano de México. 1995* realizado por el Centro de Desarrollo Humano de Guanajuato, AC (CDHG) y la Universidad Autónoma de Chapingo (UACH) y publicados en La Jornada del Viernes 12 de abril de 2002.

Cuadro 6.7
Índice de Desarrollo Humano (IDH) Compuesto
Municipios en Orden Descendente

Municipio	IDH	IDP	IDHC	Municipio	IDH	IDP	IDHC
León	0,80	0,77	0,79	Dolores Hidalgo	0,70	0,62	0,66
Celaya	0,80	0,76	0,78	Cuerámaro	0,70	0,62	0,66
Guanajuato	0,80	0,76	0,78	Ciudad Manuel Doblado	0,71	0,60	0,65
San Francisco del Rincón	0,80	0,72	0,76	San Luis de la Paz	0,70	0,61	0,65
Moroleón	0,78	0,72	0,75	Coroneo	0,73	0,58	0,65
Irapuato	0,77	0,72	0,75	Tarimoro	0,71	0,59	0,65
Purísima del Rincón	0,79	0,70	0,74	Santa Cruz de Juventino Rosas	0,70	0,60	0,65
Salamanca	0,77	0,72	0,74	Abasolo	0,70	0,60	0,65
Silao	0,80	0,68	0,74	Romita	0,71	0,58	0,65
Uriangato	0,78	0,69	0,73	Yuriria	0,69	0,61	0,65
Villagrán	0,74	0,70	0,72	Santiago Maravatío	0,69	0,60	0,64
Cortazar	0,74	0,69	0,72	Huanímaro	0,69	0,60	0,64
Allende	0,74	0,66	0,70	Pueblo Nuevo	0,68	0,60	0,64
San José Iturbide	0,73	0,66	0,70	San Felipe	0,68	0,57	0,62
Jaral del Progreso	0,73	0,65	0,69	Doctor Mora	0,68	0,56	0,62
Acámbaro	0,72	0,64	0,68	Victoria	0,66	0,57	0,61
Tarandacua	0,75	0,61	0,68	Ocampo	0,67	0,56	0,61
Salvatierra	0,71	0,65	0,68	San Diego de la Unión	0,67	0,55	0,61
Valle de Santiago	0,73	0,63	0,68	Santa Catarina	0,66	0,55	0,61
Apaseo el Grande	0,72	0,64	0,68	Jerécuaro	0,68	0,53	0,60
Apaseo el Alto	0,71	0,64	0,67	Tierra Blanca	0,64	0,56	0,60
Pénjamo	0,72	0,61	0,66	Xichú	0,66	0,49	0,58
Comonfort	0,70	0,63	0,66	Atarjea	0,63	0,51	0,57

Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Municipal. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. IDH=Índice de Desarrollo Humano; IDP=Índice de Desarrollo Personal; IDHC=Índice de Desarrollo Humano Compuesto.

Índice de Infraestructura Doméstica (IID)

El Índice de Infraestructura Doméstica (IID) nos acerca, finalmente, a las condiciones en las que se desenvuelve la vida cotidiana de los habitantes de los municipios en sus unidades domésticas, mostrándonos el grado en que se cumplen las necesidades de servicios básicos de los habitantes.

El IID se forma con los porcentajes re-expresados inversamente de las siguientes variables: porcentaje de viviendas sin drenaje ni excusado, al igual que sin energía eléctrica, ni agua entubada; y porcentaje de viviendas con hacinamiento y piso de tierra. De acuerdo al Índice de Infraestructura Doméstica los municipios quedarían en el orden que se presenta en el cuadro 6.8.

Cuadro 6.8**Índice de Infraestructura Doméstica (IID)**

Municipio	IID	Vi.NoDre	Vi.NoElec	Vi.NoAgu	Vi.Haci	Vi.PiTie
Moroleón	0,90	0,07	0,01	0,02	0,37	0,02
Celaya	0,89	0,03	0,02	0,03	0,37	0,11
León	0,89	0,03	0,01	0,05	0,43	0,04
Uriangato	0,89	0,06	0,01	0,02	0,45	0,04
Salamanca	0,87	0,12	0,02	0,03	0,41	0,08
Santiago Maravatío	0,86	0,18	0,01	0,01	0,40	0,08
Acámbaro	0,86	0,12	0,02	0,04	0,43	0,08
Irapuato	0,86	0,10	0,02	0,03	0,46	0,09
Tarandacuao	0,86	0,13	0,03	0,03	0,44	0,08
Jaral Del Progreso	0,86	0,08	0,01	0,00	0,49	0,12
Purísima del Rincón	0,85	0,09	0,03	0,01	0,55	0,05
Guanajuato	0,85	0,14	0,04	0,09	0,44	0,05
San Francisco del Rincón	0,85	0,13	0,03	0,04	0,49	0,07
Salvatierra	0,85	0,13	0,02	0,06	0,45	0,11
Huanímoro	0,84	0,15	0,01	0,00	0,53	0,09
Cortazar	0,84	0,10	0,02	0,03	0,48	0,16
Pueblo Nuevo	0,84	0,19	0,01	0,00	0,50	0,10
Villagrán	0,84	0,04	0,03	0,03	0,53	0,20
Apaseo el Grande	0,82	0,15	0,04	0,06	0,53	0,11
Tarimoro	0,82	0,22	0,03	0,05	0,49	0,11
Valle de Santiago	0,81	0,24	0,02	0,02	0,52	0,12
Cuerámaro	0,81	0,23	0,03	0,04	0,51	0,15
Silao	0,81	0,18	0,03	0,08	0,57	0,12
Apaseo el Alto	0,80	0,29	0,04	0,05	0,54	0,09
Yuriria	0,79	0,27	0,02	0,13	0,49	0,12
Santa Cruz de Juventino Rosas	0,78	0,18	0,05	0,09	0,56	0,22
Ciudad Manuel Doblado	0,78	0,36	0,06	0,07	0,51	0,11
Romita	0,78	0,28	0,04	0,04	0,58	0,19
San José Iturbide	0,77	0,32	0,05	0,08	0,55	0,14
Abasolo	0,77	0,31	0,03	0,06	0,57	0,18
Coroneo	0,77	0,38	0,07	0,03	0,51	0,16
Pénjamo	0,77	0,34	0,04	0,11	0,52	0,16
Allende	0,75	0,34	0,08	0,16	0,52	0,16
Dolores Hidalgo	0,74	0,36	0,09	0,11	0,55	0,19
San Luis De La Paz	0,72	0,33	0,12	0,12	0,57	0,24
Comonfort	0,72	0,30	0,06	0,18	0,59	0,27
Ocampo	0,72	0,44	0,08	0,19	0,53	0,15
Santa Catarina	0,71	0,31	0,13	0,07	0,53	0,40
Doctor Mora	0,70	0,49	0,08	0,03	0,63	0,25
San Diego de la Unión	0,68	0,62	0,08	0,09	0,56	0,25
Jerécuaro	0,68	0,58	0,05	0,29	0,56	0,14
San Felipe	0,67	0,47	0,09	0,32	0,58	0,20
Victoria	0,57	0,59	0,21	0,41	0,56	0,39
Tierra Blanca	0,56	0,63	0,17	0,24	0,68	0,46
Atarjea	0,54	0,52	0,13	0,46	0,58	0,63
Xichú	0,51	0,66	0,25	0,32	0,59	0,64

Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Municipal. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. IID=Índice de Infraestructura Doméstica; Vi.No.Dre=Porcentaje viviendas sin drenaje ni excusado; Vi.No.Elec=Porcentaje viviendas sin electricidad; Vi.No.Agu=Porcentaje viviendas sin agua potable; Vi.Haci=Porcentaje viviendas con hacinamiento; Vi.Pi.Tie=Porcentaje de viviendas con piso de tierra.

Indicador Compuesto de Desarrollo Municipal (ICDM)

El ICDM resulta de la media aritmética de los tres índices señalados (ICD, IDH e IID) y expresa la magnitud de la urbanización de los municipios, el nivel de las condiciones de vida de sus habitantes, y la medida en que han sido resueltas las necesidades básicas de infraestructura doméstica de los habitantes de los municipios.

Los tres índices juntos enuncian diferentes formas de interrelación social y política, propiciadas por los distintos grados de urbanización de los municipios; es decir, los niveles de satisfacción o insatisfacción de los servicios básicos municipales y las formas de relación con las autoridades, dichos niveles de desarrollo humano inciden en la conformación de una plena cultura cívica.

El ICDM en Guanajuato, ordenada en cuatro estratos, quedan como se presentan en el cuadro 6.9.

Cuadro 6.9
Indicador Compuesto de Desarrollo Municipal por Niveles

Alto	ICD	IDH	IID	ICDM
León	0.68	0.78	0.88	0.78
Moroleón	0.57	0.75	0.90	0.74
Celaya	0.54	0.77	0.88	0.73
Uriangato	0.57	0.73	0.88	0.73
Irapuato	0.51	0.74	0.86	0.70
Medio	ICD	IDH	IID	ICDM
San Francisco del Rincón	0.44	0.75	0.84	0.68
Salamanca	0.43	0.74	0.86	0.68
Guanajuato	0.39	0.77	0.84	0.67
Cortazar	0.44	0.71	0.84	0.66
Purísima del Rincón	0.37	0.74	0.85	0.65
Tarandacua	0.39	0.68	0.85	0.64
Acámbaro	0.37	0.68	0.86	0.64
Jaral Del Progreso	0.35	0.69	0.85	0.63
Villagrán	0.33	0.71	0.83	0.63
Silao	0.31	0.73	0.80	0.61
Salvatierra	0.29	0.68	0.84	0.60
Cuerámara	0.34	0.65	0.80	0.60
Valle de Santiago	0.30	0.67	0.81	0.60
Santa Cruz de Juventino Rosas	0.36	0.65	0.77	0.59
Apaseo el Alto	0.28	0.67	0.79	0.58
Allende	0.30	0.69	0.74	0.58
Bajo	ICD	IDH	IID	ICDM
Apaseo el Grande	0.21	0.67	0.82	0.57
Tarimoro	0.21	0.65	0.82	0.56
Yuriria	0.23	0.64	0.79	0.55
San Luis de la Paz	0.30	0.65	0.72	0.55
Dolores Hidalgo	0.26	0.66	0.73	0.55
Romita	0.24	0.64	0.77	0.55
Comonfort	0.27	0.66	0.72	0.55
Ciudad Manuel Doblado	0.22	0.65	0.77	0.55
Abasolo	0.21	0.64	0.77	0.54
Santiago Maravatío	0.17	0.64	0.86	0.56
San José Iturbide	0.19	0.69	0.77	0.55
Pénjamo	0.18	0.66	0.76	0.53
Pueblo Nuevo	0.11	0.63	0.83	0.53
Huanímaro	0.08	0.64	0.84	0.52
Ocampo	0.19	0.61	0.72	0.51
Coroneo	0.09	0.65	0.76	0.50
San Felipe	0.18	0.62	0.67	0.49
Muy Bajo	ICD	IDH	IID	ICDM
Santa Catarina	0.09	0.60	0.71	0.47
San Diego de la Unión	0.11	0.60	0.68	0.46
Doctor Mora	0.07	0.61	0.70	0.46
Jerécuaro	0.08	0.60	0.67	0.45
Victoria	0.04	0.61	0.56	0.40
Tierra Blanca	0.03	0.60	0.56	0.40
Atarjea	0.02	0.56	0.53	0.37
Xichú	0.03	0.57	0.50	0.37

Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Municipal. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. ICD= Índice de Concentración Demográfica; IDH=Índice de Desarrollo Humano; IID=Índice de Infraestructura Doméstica; ICDM=Indicador Compuesto de Desarrollo Municipal.

Esta distribución refleja un estado muy contrastante, con enormes diferencias entre los municipios y partido en tres grandes bloques, en los que 14 municipios se encuentran en las categorías más altas y catorce en las más bajas, con una franja de 16 municipios con niveles medios de desarrollo municipal.

Pero dejemos un momento el análisis del Desarrollo Municipal, y veamos la variable de localización regional para complementar el análisis.

Regionalización de Guanajuato

El Gobierno del Estado de Guanajuato en 1995 dividió al conjunto de los 46 municipios que conforman al estado en seis grandes regiones, con el objeto de hacer más operativos los programas de desarrollo regionales. El Consejo de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guanajuato (COPLADEG), la instancia encargada de realizar esta tarea, decidió ampliar de cuatro a seis las regiones en base a una serie de criterios que recogieron tanto de estudios académicos, así como de las regionalizaciones con las que trabajaban distintas instancias de gobierno.

Los criterios para la regionalización del estado fueron: la situación geográfica natural de cada municipio, su estratificación según variables de desarrollo socioeconómico (basados en el estudio “Guanajuato Siglo XXI”), y la existencia de al menos un municipio con mayor desarrollo en cada región, que fuera la base para impulsar a los demás.

La regionalización resultante de dicho proceso se presenta en el cuadro 6.10.

Cuadro 6.10

Regiones	Municipios
I Noreste	Atarjea, Doctor Mora, San José Iturbide, San Luis de la Paz, Santa Catarina, Tierra Blanca, Victoria, Xichú.
II Norte	Allende, Dolores Hidalgo, Ocampo, San Diego de la Unión, San Felipe.
III Centro-Oeste	Guanajuato, Irapuato, León, Purísima del Rincón, Romita, Salamanca, San Francisco del Rincón, Silao.
IV Suroeste	Abasolo, Ciudad Manuel Doblado, Cuerámaro, Huanímaro, Pénjamo, Pueblo Nuevo, Valle de Santiago.
V Sur	Acámbaro, Coroneo, Jaral del Progreso, Jerécuaro, Moroleón, Salvatierra, Santiago Maravatío, Tarandacuao, Uriangato, Yuriria.
VI Centro-Este	Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Celaya, Comonfort, Cortazar, Santa Cruz de Juventino Rosas, Tarímoro, Villagrán.

Cada región tiene particularidades, para entenderlas, a continuación damos una descripción de sus principales características.

Región I: Noreste o de la Sierra Gorda

La Región Noreste se encuentra fuertemente determinada por la presencia de la Sierra Gorda, ya que la mayoría de los ocho municipios que la integran se encuentran enclavados en la serranía. Esta región está formada por los municipios de Atarjea, Santa Catarina y Xichú que se encuentran en las zonas más intrincadas de la sierra; por los municipios de Dr. Mora, Tierra Blanca y Victoria, en los bordes de la región serrana; y finalmente San José Iturbide, y San Luis de la Paz. En conjunto estos ocho municipios se extienden en una superficie total de 5,664 km², que representa el 18.5% de la superficie total del estado.

La región de la Sierra Gorda es la más pobre y menos comunicada del estado de Guanajuato. La mayoría de las localidades que la integran son rurales, pero con escaso desarrollo de las actividades agropecuarias y agroforestales debido fundamentalmente a dos factores: por un lado, las características topográficas de su superficie, surcadas por pendientes pronunciadas, terrenos accidentados, llanuras exiguas, valles estrechos y con mala calidad de los suelos; y por el otro la carencia de agua tanto pluvial, de corrientes superficiales y cuerpos de agua, como corrientes subterráneas.

La región es tradicionalmente minera, productora principalmente de azufre, plata, cinabrio y plomo, actividad altamente condicionada, al igual que todas las actividades productivas de la región, por la inexistencia de caminos transitables en casi todo el año, ya que alrededor del 43% de las comunidades tienen algún tipo de problema de comunicación y alrededor del 50% se encuentran incomunicadas.

En cuanto al Indicador Compuesto de Desarrollo Municipal (ICDM), podemos ver que esta región concentra los indicadores más bajos de desarrollo municipal de todo el estado. El grado de desarrollo que corresponde a la región en su conjunto se encuentra entre muy bajo y bajo. Sólo los municipios de San

José Iturbide y San Luis de la Paz, se salvan de esta situación, encontrándose en nivel medio de desarrollo.

Si desglosamos algunos indicadores que componen el ICDM para ejemplificar la situación de la Región de la Sierra Gorda, nos encontramos el panorama siguiente: el 60% de la población vive en localidades menores a 2500 habitantes, con déficit de cobertura de energía eléctrica de alrededor de 26%, de agua entubada de 29% y de drenaje del 68%, que resultan los más bajos a nivel estatal. De la misma manera que el analfabetismo regional duplica el promedio a nivel estatal y nacional, siendo el promedio de escolaridad de tan sólo cuarto grado.

Finalmente, un fenómeno significativo de la región noreste, aunque no privativa de ella, es la migración, se calcula que el porcentaje de población migrante es de alrededor del 40% de la población total, lo que produce, además de otras cosas, que una parte significativa de la economía regional se base en el flujo de remesas que los emigrados mandan desde Estados Unidos.

Región II: Norte o de la Sierra de Guanajuato

La región II norte aunque se encuentra formada por sólo cinco municipios: Ocampo, San Felipe, San Diego de la Unión, Dolores Hidalgo y San Miguel de Allende, es la de mayor extensión, con un territorio de 8,178.29 kms², que representan el 24.7% de la superficie estatal.

Los centros de población de esta región no tienen grandes concentraciones de habitantes, localizándose principalmente en las cabeceras municipales, de las cuales sólo dos, Allende y Dolores Hidalgo, cuentan con más de 50,000 habitantes y una, San Felipe, con mas de 20,000, la mayoría de la población vive en localidades pequeñas y dispersas.

Esta región es eminentemente rural, ya que el 68% de su población se asienta en el campo, pero los cultivos en este sector son fundamentalmente de temporal y están fuertemente condicionados por las sequías y las heladas. El agua determina igualmente los rendimientos de los cultivos de riego por bombeo, ya que existe una sobre explotación de los mantos acuíferos, que obligan a una extracción cada vez a mayor profundidad.

Si bien es cierto que el sector agrícola pecuario es una de las principales actividades económicas de la Región Norte, también es cierto que en esta región existe una mayor diversidad de fuentes de empleo que en la región anterior, localizadas en las manufacturas, pero sobre todo en las actividades dedicadas a las artesanías, y también en la extracción minera, en el comercio al menudeo y en los servicios.

Por lo que se refiere al Indicador Compuesto de Desarrollo Municipal (ICDM) estos municipios se encuentran entre los niveles bajo y medio de desarrollo, lo cual los sitúa como una de las regiones más atrasadas del estado. Al interior mismo de la región existen diferencias entre los tres municipios con más graves problemas para su desarrollo (Ocampo, San Felipe y San Diego), que son los más septentrionales, localizados en las zonas más agrestes y lejos de

los flujos carreteros principales y los municipios de Dolores y Allende, localizados en la parte centro-este del estado, que concentran los más altos valores de ICDM de la región, al igual que centralizan, por ejemplo, más del 85% del personal ocupado en la industria y la manufactura, y casi el 80% de los dedicados al servicio y al turismo.

Esta disparidad en los niveles de desarrollo municipal, condiciona también la cantidad y la calidad de los servicios con los que cuenta cada núcleo poblacional, al igual que la migración, se dan casos en las poblaciones del norte del estado que el 90% de su población se encuentra viviendo y trabajando en los Estados Unidos de manera temporal o permanente.

Región III: Centro-Oeste o del Bajío Leonés

La Región está constituida por los Municipios de Guanajuato, Irapuato, León, Romita, Salamanca, San Francisco del Rincón, Silao y Purísima del Rincón, y ocupa el 18.02% del territorio del estado. Es la región con mayor número de residentes, con más de dos millones y cuarto, que representan el 48.77% de la población de Guanajuato.

A diferencia de las regiones anteriores, más del 80% de la población vive en zonas urbanas, así que dentro de esta región se encuentran tres de los cuatro municipios más poblados del Estado, al igual que la única ciudad con más de un millón de habitantes, que es León. Cinco ciudades de la región se encuentran además entre las más pobladas: Irapuato, con más de 300,000 habitantes, Salamanca con más de 100,000 y Guanajuato, Silao y San Francisco del Rincón con una población arriba de 60,000 habitantes.

El núcleo fundamental de la región Centro-Oeste se encuentra en torno a la carretera 45, en donde se puede hablar de un sistema urbano intercomunicado que conjuntamente con Celaya y Querétaro forman el corredor industrial del bajío.

El Bajío Leonés tiene los más altos niveles de Desarrollo Municipal del estado, los municipios de León e Irapuato predominan claramente en esta región, ya que se encuentran localizados en el nivel más alto del Indicador Compuesto de Desarrollo Municipal, sin embargo los municipios de San Francisco del Rincón, Salamanca, Guanajuato y Purísima del Rincón, no se quedan atrás en cuanto a su situación ya que se encuentran en el estrato alto de desarrollo municipal. Sólo Silao y Romita se encuentran en una posición menos favorable localizándose en el nivel medio.

Para ejemplificar la preponderancia de esta región sobre el resto del estado basten estos indicadores: 10 de los 11 parques industriales del estado se encuentran en esta zona; el índice de alfabetismo es de 88%, superior al promedio estatal en 1.6 puntos porcentuales, con el 49% de los planteles de educación media y con el 76% de los planteles de educación superior del estado; además de tener la infraestructura del sector salud más grande con porcentajes de concentración a nivel estatal, en torno o superiores, al 60% en: unidades de salud, consultorios, camas hospital del sector público y camas de hospital de iniciativa privada.

Región IV: Región Abajeña del Suroeste

La región suroeste comprende siete municipios: Abasolo, Ciudad Manuel Doblado, Cuerámara, Huanímaro, Pénjamo, Pueblo Nuevo y Valle de Santiago.

La mayoría de la población de la región, casi el 80%, se concentra en tres municipios: Pénjamo, Valle de Santiago y Abasolo, municipios en los que se encuentran también los núcleos poblacionales más grandes, localizados en las cabeceras municipales: Valle de Santiago con casi 60,000 habitantes, Pénjamo con 32,000 y Abasolo con más de 24,000.

Más del 70% de los pobladores residen en localidades menores de 5000 habitantes con una vocación eminentemente agropecuaria. La segunda actividad en importancia es la industrial, la región abastase de materia prima a empacadoras, harineras, procesadoras de malta y fábricas de alimentos balanceados, localizadas generalmente fuera de la región. Con una menor importancia se desarrollan igualmente las actividades dedicadas a la extracción y transformación en pequeña escala vinculadas a la industria de la construcción.

Es una región de desarrollo medio bajo, con cuatro municipios que se encuentran en el nivel medio de desarrollo municipal: Cuerámara, Valle de Santiago, Ciudad Manuel Doblado y Abasolo, y con otros tres municipios con desarrollo bajo: Pénjamo, Pueblo Nuevo y Huanímaro.

Para ejemplificar el desarrollo municipal de esta región podemos observar que es el último lugar de entre todas las regiones en cuanto al número de clínicas y hospitales, con el 4.53% del total estatal, no contando con ninguna de segundo y tercer nivel y las unidades hospitalarias de primer nivel se encuentran concentradas en Pénjamo. Y aunque la situación no es tan grave en cuanto a camas de hospital, 1.98% del total del estado, consultorios, 7.28%, y médicos generales, 8.71%, se encuentra entre las regiones más desprovistas de estos servicios de salud.

Considerando algunos indicadores referentes a la educación, observamos que la población analfabeta de la región es superior por 3.25 puntos porcentuales a la media estatal, que es de 11.98%; y en el número de escuelas a nivel bachillerato, capacitación para el trabajo y profesional medio se encuentra en los últimos lugares con respecto a las otras regiones.

Región V: Bajío Sur

La Región Bajío Sur comprende los municipios de Acámbaro, Coroneo, Jaral del Progreso, Jerécuaro, Moroleón, Salvatierra, Santiago Maravatío, Tarandacuao, Uriangato y Yuriria; que integran una superficie de 3,780.28 km², y representan el 12.36% del total estatal.

Los núcleos urbanos más importantes son: Acámbaro, con más de 50,000 habitantes, Uriangato y Moroleón con más de 40,000 y Salvatierra con más de 30,000. Jaral del Progreso y Cuerámbaro por otra parte tienen más de 10,000 habitantes y el resto menos que esta cantidad. No obstante el desarrollo de estas ciudades medianas y pequeñas aún existe en la región un ligero predominio de habitantes que viven fuera de las zonas urbanas, 52.38%: de las 738 localidades que constituyen esta zona el 78.59% esta constituida por las que tienen menos de 500 pobladores.

La Región mantiene una vocación eminentemente agropecuaria y agroindustrial, en gran medida producto de la especialización que tiene asignada en su interrelación con el corredor industrial de la región del Bajío Leones y Celaya. El comercio, que es otra de sus actividades importantes, igualmente se desarrolla en simbiosis con ese eje industrial.

Mención aparte merece el núcleo de producción textil surgido en torno a los municipios de Moroleón y de Uriangato, que se ha convertido en un centro de fabricación y distribución de prendas textiles de importancia nacional y punto de atracción de mano de obra tanto de otras regiones como de Michoacán, principalmente.

Es la región más heterogénea en cuanto al nivel de desarrollo municipal, ya que los diez municipios que los conforman se encuentran en todos los niveles del Indicador Compuesto de Desarrollo Municipal. A la cabeza en cuanto ICDM, nos encontramos al eje conformado por los municipios de Moroleón y Uriangato localizados en el estrato de muy alto desarrollo; en el nivel inferior siguiente, el

de alto desarrollo, están los municipios de Tarandacua, Acámbaro y Jaral del Progreso; en el nivel medio se encuentran Salvatierra, Santiago Maravatío y Yuriria y finalmente están los municipios de Coroneo y Jerécuaro localizados en los niveles de bajo y muy bajo desarrollo.

En conjunto la región sur muestra un buen nivel en cuanto al aprovisionamiento de infraestructura hospitalaria, concentra el 12.93% del total de unidades médicas del estado, sólo debajo de la región III, que provee a esta región, junto con Celaya, de servicios médicos especializados. En otros indicadores del sector salud, como en camas de hospital, médicos generales y consultorios, igualmente se encuentra entre las tres mejor dotadas, aunque muy lejos de la Región Centro-Oeste.

En los indicadores referentes a la educación la región no se encuentra bien posicionada: tiene un porcentaje de analfabetismo superior al promedio estatal en 2.88 puntos porcentuales, localizándose en el cuarto lugar con respecto a otras regiones, mismo lugar que ocupa si tomamos en conjunto el número de escuelas, desde el nivel de profesional medio hasta el de primaria.

Una última anotación con respecto a los indicadores tanto de salud como de educación: contra lo que podría parecer, dado el distinto nivel de desarrollo de los municipios integrantes de esta región, la infraestructura de estos dos sectores no se encuentran monopolizados por los municipios más desarrollados sino que se encuentran dispersos en municipios de todos los niveles de desarrollo. El indicador en el que se refleja la diferencia entre los municipios es el de la población analfabeta, en el cual los 5 municipios que se encuentran del nivel medio de desarrollo para abajo, tienen porcentajes de analfabetismo superiores a la media de la región.

No obstante los saldos negativos que muestran estos indicadores, la situación actual de sus pobladores ha mejorado y en esta recuperación las remesas que envían los habitantes que emigraron a Estados Unidos han tenido un papel fundamental. Pues la región es expulsora de población, el crecimiento del número de habitantes en todos los municipios es menor a la media estatal y nacional.

Región VI: Centro-Este (Laja-Bajío)

La Región Centro-Este ocupa una superficie de 3,287 Km², que representa el 10.75% del territorio estatal. Se encuentra conformada por los municipios de: Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Celaya, Comonfort, Cortazar, Santa Cruz de Juventino Rosas, Tarimoro y Villagrán.

Celaya es el municipio predominante de la región, su núcleo poblacional tiene más de 250,000 habitantes, lo sigue Cortazar cuya concentración demográfica tiene más de 50,000 habitantes, después Juventino Rosas con más de 35,000 y posteriormente Apaseo el Alto, Villagrán, Apaseo el Grande y Comonfort, con más de 20,000 y finalmente Tarimoro con más de 10,000 habitantes.

Casi el 60% de los habitantes de los ocho municipios habitan en sus cabeceras, lo que nos presenta una población fundamentalmente urbana, concentrada primordialmente en la ciudades de Celaya y Cortazar que agrupan al 70.65% de la población.

La localización privilegiada de la Región Centro-Este, situada en los márgenes de la carretera federal 45, la convierte en uno de los vasos comunicantes más importantes del estado de Guanajuato, ya que comunica a los municipios de todo el corredor industrial del Bajío con los estados de Querétaro, Estado de México y Michoacán y es paso obligado hacia Jalisco.

Esta situación estratégica constituye uno de los factores más importante que propicia el dinamismo de la región, sobre la franja de la carretera se asienta el segundo corredor industrial más importante del estado, localizado fundamentalmente en los municipios de Celaya, Cortazar y Villagrán y en menor medida en los Apaseos y en proporción muy exigua en el resto de los municipios.

Por su aporte económico la Región Laja-Bajío es la segunda en importancia a nivel estatal, después de la región III, con una actividad industrial amplia y diversificada y un sector comercial y de servicios desarrollado, aunque centralizados fuertemente en el municipio de Celaya. Igualmente esta región es la segunda con más altos valores del Indicador Compuesto de Desarrollo Municipal. Celaya es el eje articulador de la región y único municipio que se encuentra en el nivel más alto del ICDM; sus municipios vecinos, Cortazar y Villagrán, se encuentran en el nivel de desarrollo alto. El resto de los municipios están en el nivel de desarrollo medio.

Para ejemplificar el desarrollo de algunos de los indicadores que componen el ICDM, podemos decir que en el ramo educativo, esta región es la segunda mejor situada con respecto al porcentaje de analfabetismo, menor que el promedio estatal, y además concentra casi el 25% de los planteles de nivel profesional medio y casi el 20% de los de capacitación para el trabajo y de bachillerato. Celaya sobresale a este respecto ya que centraliza la infraestructura tanto en estos niveles como a nivel profesional, lo que propicia que sea un centro de atracción para la población de otros municipios que requiere de preparación avanzada.

Como se puede desprender de esta breve caracterización de las regiones destaca la diversidad de desarrollo dentro de cada una de ellas, encontrándonos regiones integradas por municipios con muy disímiles estados de desarrollo, junto con otras más o menos homogéneas.

La gestión de las finanzas públicas como elemento diferenciador en el estilo de gobierno en los estados de la federación mexicana

A través del análisis de la estructura de ingreso-gasto de los gobiernos en los estados miembros de la federación mexicana, podemos identificar las diferentes tendencias que han seguido los gobiernos estatales. Más particularmente, las tendencias observadas en los estados donde la oposición (PAN) llegó a gobernar, desarrollaron políticas diferentes a las que tradicionalmente habían aplicado los gobiernos priistas.

En esta sección se presenta información factual que muestra la evolución y tendencias en la gestión financiera realizada durante el periodo 1996-2004, por gobiernos panistas (Guanajuato y Baja California) y por gobiernos priistas (Tabasco y Estado de México). En ella se detectan variantes e innovaciones en las asignaciones presupuestales del gasto, que pueden explicar la permanencia en el gobierno de lo que antes fuera oposición panista. Con este tipo de cambios han logrado ganarse la confianza de los ciudadanos y se han mantenido como gobierno durante periodos prolongados; por ejemplo, en Baja California el PAN se ha mantenido como gobierno durante más de 18 años y en el estado de Guanajuato el PAN ha gobernado durante 13 años.

El modelo de gestión de los gobiernos panistas

Es conveniente recordar el cambio experimentado desde 1997 cuando se reformó la Ley de Coordinación Fiscal con la que se creó el ramo 33, bajo la denominación de Aportaciones Federales, que son recursos enviados desde la federación a los gobiernos locales y que ya van etiquetados; a diferencia de las Participaciones Federales que son recursos enviados por la federación pero no están destinados para un fin en particular, es decir, los gobiernos estatales tienen discrecionalidad en el uso de dichos recursos. Además, los gobiernos estatales solamente pueden gastar los recursos ingresados por la vía de las Aportaciones Federales en seguridad pública (policía), educación y salud (servicios médicos) y un porcentaje de estos recursos deben trasladarlos, a su vez, a los gobiernos municipales; estos recursos ejercidos por las autoridades locales también están etiquetados, pues solamente se pueden gastar en infraestructura social municipal (ampliación de las redes de agua potable, pavimentación, drenaje, etc.)

Teniendo presente la referencia anterior, es importante señalar que en la estructura de ingresos no se registra una tendencia con diferenciación extrema entre los gobiernos estatales dirigidos por el Partido Acción Nacional (PAN) y los estados gobernados por el PRI. Mayor diferencia se encontrará en las tendencias del gasto entre uno y otros gobiernos.

Los datos que se presentan en las siguientes gráficas respaldan la anterior afirmación. Por ejemplo, en la estructura de ingresos de los cuatro estados se observa en todos los casos que los gobiernos estatales mantienen un alto grado de dependencia fiscal: las Aportaciones y Participaciones federales representan alrededor del 90 % de sus ingresos totales. Por otra parte, la estructura de ingresos en los estados gobernados por el PAN muestran un modelo algo más regulado y menos discrecional en el uso de los recursos que el de los estados gobernados por el PRI.

El estado de Guanajuato (gobernado por el PAN) entre el periodo de 1996-2004, se ha mantenido esa tendencia a la dependencia fiscal, pues si sumamos los dos conceptos de ingreso que provienen del gobierno federal (Aportaciones y Participaciones) representaban en 1996 el 87.66% y en el 2004 representaban el 93.06% de sus ingresos totales, lo cual significa que en lugar de acrecentar su capacidad para generar recursos propios, ésta se ha visto deteriorada, pues en 1996 era capaz de recaudar de fuentes propias el 12,34% de sus recursos mientras que en el año de 2004 solamente recaudó el 6,94% de fuentes propias. Sin duda esta peculiaridad se ha presentado en todos los estados analizados como lo veremos más adelante pero que tienen una diferencia significativa en la cual profundizaremos posteriormente en su explicación.

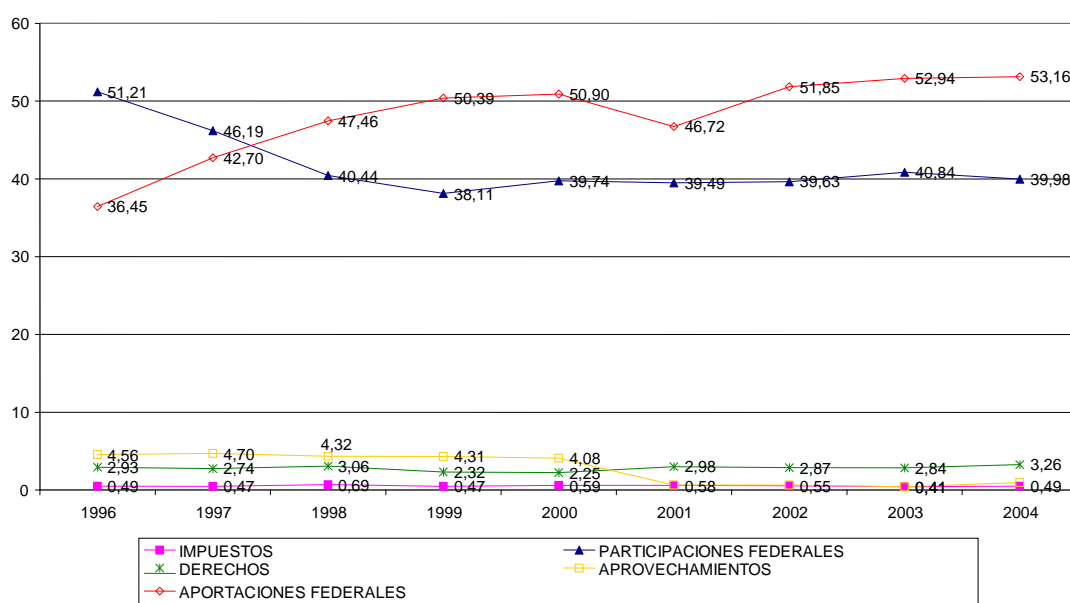
Quizá sea importante señalar un asunto apuntado anteriormente, nos referimos al cambio experimentado desde el año de 1997 cuando se reformó la Ley de Coordinación Fiscal con la que se creó el ramo 33 bajo la denominación de Aportaciones Federales, que son recursos que se envían desde la federación hacia los gobiernos locales y que ya van etiquetados; a diferencia de las Participaciones Federales que son recursos enviados por la federación pero no están destinados para un fin en particular, es decir, los gobiernos estatales tienen discrecionalidad en el uso de dichos recursos. Además, los gobiernos estatales solamente pueden gastar los recursos ingresados por la vía de las Aportaciones Federales en seguridad pública (policía), educación y salud (servicios médicos) y un porcentaje de estos recursos deben trasladarlos, a su vez, a los gobiernos municipales; estos recursos ejercidos por las autoridades locales también están etiquetados, pues solamente se pueden gastar en infraestructura social municipal (ampliación de las redes de agua potable, pavimentación, drenaje, etc.)

En la gráfica 6.1 se muestra con claridad que a partir de 1998 en el estado de Guanajuato los recursos ingresados al gobierno por concepto de Aportaciones Federales (recursos regulados y etiquetados) representan el 47.46% mientras que los recursos ingresados por concepto de Participaciones Federales

(recursos manejados discrecionalmente por los gobiernos estatales) representan el 40.44% de los ingresos totales; es decir, el esquema de financiamiento en este estado gobernado por el PAN ha pasado de un modelo poco regulado y altamente discrecional a un modelo que ha introducido regulaciones y candados. Este es sin duda un elemento alentador y que es compartido también por el estado de Baja California (gobernado también por el PAN); sin embargo, la dependencia fiscal sigue siendo muy alta.

Gráfica 6.1

**LAS PRINCIPALES FUENTES DE INGRESO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO 1996-2004
(PORCENTAJES)**



Instituto Nacional de Geografía e informática, *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1996-1999*, México, 2001, pp.401. Instituto Nacional de Geografía e informática, *Finanzas públicas estatales y municipales de México 2001-2004*, México, 2006, pp. 554

Como ya se mencionó anteriormente el estado de Baja California también ha seguido la tendencia experimentada en el estado de Guanajuato ambos estados con un gobierno del PAN.

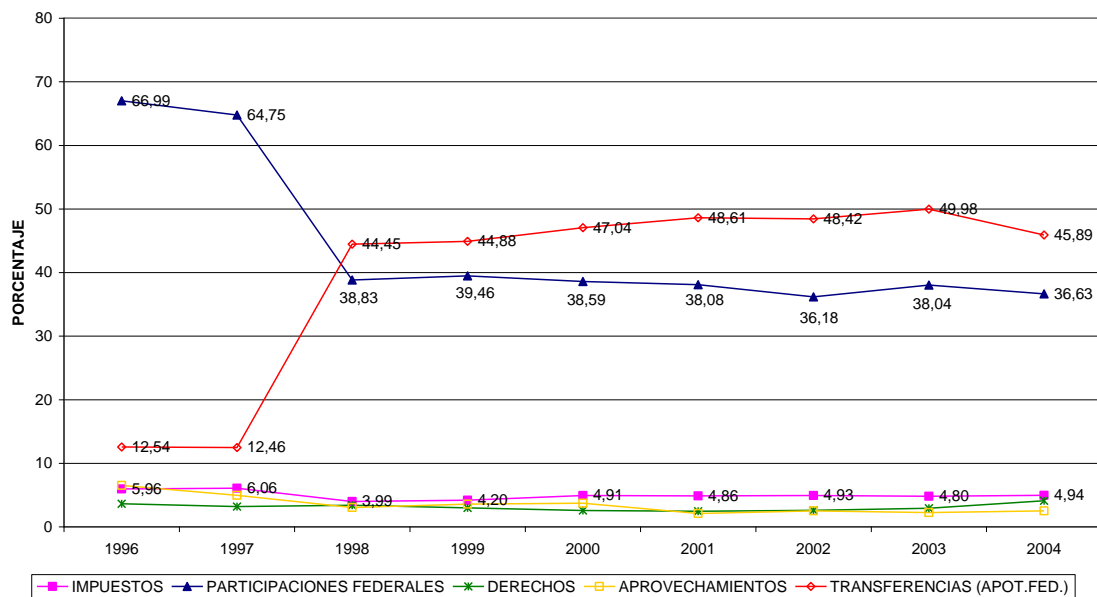
En primer lugar la gráfica 6.2 muestra que tienen una alta dependencia fiscal, pues por ejemplo en el año de 1996 los ingresos por concepto de participaciones eran de 66.99% mientras que las aportaciones representaban el

12.54% estos dos conceptos de ingreso que son enviados por la federación representan 79.53% de los ingresos totales del estado de Baja California, mientras que en el año de 2004 ascendieron estos dos conceptos a 82.52% del ingreso total; es decir, la dependencia fiscal del gobierno estatal se acrecentó apenas en aproximadamente 3 puntos porcentuales lo cual representa un menor ritmo que el experimentado en el estado de Guanajuato.

Sin embargo lo que sí comparten estos dos estados gobernados por el PAN es que a partir de 1998 los ingresos estatales por concepto de las Aportaciones Federales (recursos etiquetados) representan el 44.45% de los ingresos totales, mientras que el porcentaje de las Participaciones (ingresos manejados discrecionalmente) representan el 38.83% y dicha tendencia se mantiene relativamente estable hasta el 2004 donde representan el 45.89% y el 36.63% respectivamente. Lo anterior es una muestra de que los estados gobernados por el PAN siguieron un modelo de financiamiento relativamente distinto; es decir, a pesar de que se mantienen como fiscalmente dependientes de los recursos federales; sin embargo, asumen un modelo más regulado y con candados que les impiden manejar de manera discrecional un porcentaje sustantivo de los recursos financieros.

Gráfica 6.2

**LAS PRINCIPALES FUENTES DE INGRESO EN EL ESTADO DE BAJACALIFORNIA 1996-2004
(PORCENTAJES)**



El modelo priísta de gestión del gasto gubernamental

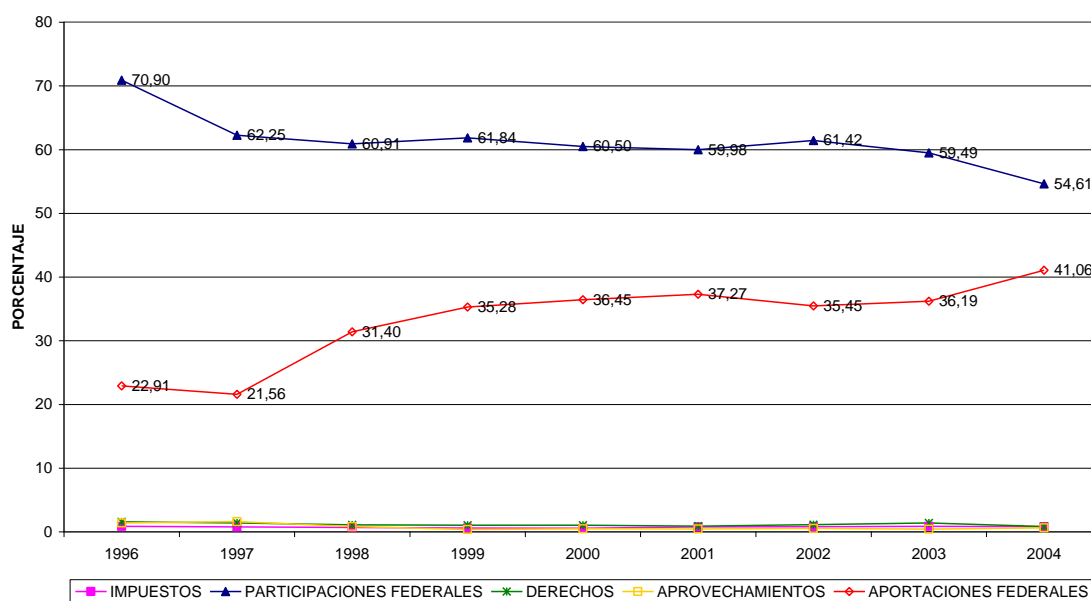
Un estado de la Federación Mexicana que no ha tenido alternancia en el gobierno es el estado de Tabasco, es un estado del sureste de la República en el que siempre ha gobernado el PRI, es de los que tienen mayores niveles de marginación y es el mejor ejemplo del modelo PRIISTA de financiamiento del gasto del gobierno estatal. En la gráfica 6.3 se aprecia que mantienen en común con los gobiernos PANISTAS su alta dependencia fiscal de los recursos federales; es decir, en 1996 el 70.90% de los ingresos del gobierno del estado de Tabasco provenían de las Participaciones (recursos que pueden ser manejados con cierta discrecionalidad) y que son enviados por la federación al estado, mientras que el 22.92% provenían de las Aportaciones Federales (recursos que a partir de 1997 fueron regulados y etiquetados), si sumamos estos dos conceptos obtendremos la dependencia fiscal del estado, de tal suerte que el 93.81% de los ingresos del estado son ingresos de origen federal. En el año de 2004 la dependencia fiscal se incremento pues los recursos de origen federal se incrementaron al 95.67%, es decir, hubo un incremento de 1.86 puntos porcentuales.

Lo verdaderamente relevante de la gráfica 6.3, y que muestra en qué son diferentes los modelos de financiamiento de los gobiernos panistas y priistas es, que si bien los recursos ingresados al estado de Tabasco por concepto de Participaciones (ingresos usados discrecionalmente) han mostrado una tendencia decreciente al pasar del 70.90% en 1996 al 54.61% en el año 2004; estos recursos siguen siendo, en todo el periodo analizado en el estado, mayores a los recursos regulados o con candados; lo cual no ocurre con los gobiernos panistas analizados anteriormente. Esta diferencia es importante porque se ve reflejada en la estructura del gasto, la cual analizaremos posteriormente.

Así, los estados gobernados por el Partido Revolucionario Institucional, como el caso de Tabasco, han mantenido una estructura de ingresos que les permite tener una mayor margen de maniobra en la asignación de recursos de manera discrecional, lo cual no ocurre con los gobiernos panistas; sin duda esta es una diferencia importante y que explica que los gobiernos panistas hayan logrado mantenerse al frente de los primeros gobiernos estatales que lograron ganar.

Gráfica 6.3

**LAS PRINCIPALES FUENTES DE INGRESO EN EL ESTADO DE TABASCO 1996-2004
(PORCENTAJES)**



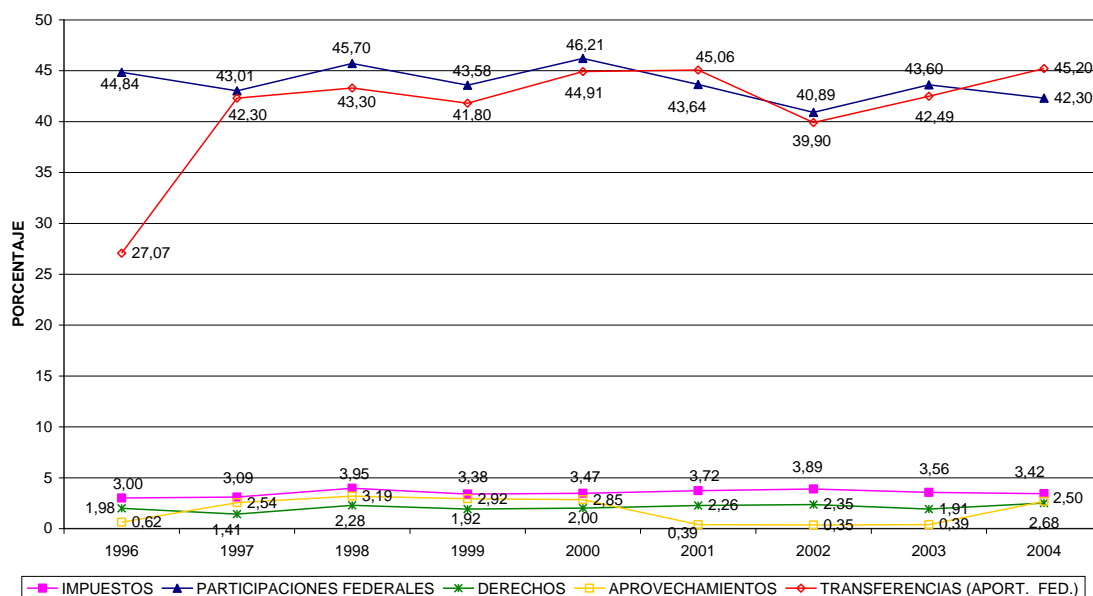
El estado de México es otro estado en el que el PRI ha logrado mantenerse al frente del gobierno, dicho estado es importante porque mantiene linderos comunes con el Distrito Federal incluso muchos de los municipios pertenecientes al Estado de México son parte de la Zona conurbada del distrito federal, son municipios fuertes que tienen más en común con el D.F. que con el estado de México; sin embargo, el gobierno estatal ha mantenido el modelo de financiamiento de los gobiernos priistas, aunque no tan acentuado como el caso del Estado de Tabasco. En la gráfica 6.4 se aprecia que en 1996 las Participaciones Federales (recursos que son manejados con cierto grado de discrecionalidad) representan el 44,84% de los ingresos totales del estado de México por otro lado las Aportaciones Federales (recursos regulados y etiquetados desde 1997) representan el 27,07%, si sumamos ambos conceptos obtendremos el 71,91% que es el grado de dependencia fiscal que el estado de México tiene de los recursos federales, mientras tanto en el año 2004 la dependencia fiscal del Estado de México se incrementó al 87.50%; es decir, hubo un incremento de 15,59 puntos porcentuales en la dependencia del estado de México respecto a los recursos fiscales de origen federal; por otra parte, si observamos la tendencia de la gráfica se verá que los recursos regulados (Aportaciones) crecen prácticamente al doble en el año de 1997; es decir, pasan de 27,07% a 42,30% en 1997; sin embargo, los recursos que son manejados de manera discrecional siguen siendo superiores en todos los años a excepción de 2001 y 2004, con lo cual se refuerza el argumento de que los gobiernos priistas tienen un modelo de financiamiento que les permite tener un cierto grado de discrecionalidad en el uso de los recursos públicos.

En resumen si bien es cierto que en el estado de México el modelo de financiamiento es discrecional; sin embargo, no es tan discrecional como el estado de Tabasco, pues en el caso del Estado de México los recursos que son manejados de manera discrecional están por encima de los regulados en apenas 2 o tres puntos porcentuales, mientras que en Tabasco hay una brecha de más de 13 puntos porcentuales entre los ingresos no regulados y los

regulados, ello se explica porque al Estado de México pertenecen un grupo de municipios muy fuertes altamente urbanos y que son competidores directos del gobierno estatal y dichos municipios están gobernados por la oposición PAN y PRD y funcionan como contrapesos al gobierno estatal.

Gráfica 6.4

**LAS PRINCIPALES FUENTES DE INGRESO EN EL ESTADO DE MEXICO 1996-2004
(PORCENTAJES)**



Instituto Nacional de Geografía e informática, *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1996-1999*, México, 2001, pp.401. Instituto Nacional de Geografía e informática, *Finanzas públicas estatales y municipales de México 2001-2004*, México, 2006, pp. 554

El gasto público; un elemento de mayor diferenciación de los modelos de gestión priistas y panistas

La diferencia entre los modelos de gestión pública entre los gobiernos estatales de origen priista y los panistas se hace más evidente al analizarlos por la vía del gasto público, para ello retomaremos cuatro de los principales conceptos del gasto los cuales son:

1.- Gastos administrativos. En este rubro se han agrupado los siguientes conceptos del gasto que ejercen los gobiernos estatales Servicios Generales, Servicios Personales y finalmente Materiales y Suministros. Los tres conceptos hacen referencia al gasto que los gobiernos estatales destinan para desarrollar sus funciones.

Por ejemplo en el concepto de Servicios Generales aparecen los gastos necesarios para cubrir el costo de todo tipo de servicios indispensables para el funcionamiento de la administración pública estatal, que se contratan a particulares o a instituciones del propio sector público. Incluye servicios básicos, tales como: postal, telegráfico, telefónico, energía eléctrica y agua potable; arrendamiento; servicios de asesoría; comercial y bancario; mantenimiento, conservación e instalación.

En el concepto Servicios Personales aparecen los recursos destinados para sufragar las remuneraciones al personal que presta sus servicios en los gobiernos estatales, así como cualquier otra erogación derivada de la relación laboral, por ejemplo: los pagos que por concepto de seguridad social cubre el gobierno a las instituciones públicas o los pagos por otras prestaciones sociales y económicas, por ejemplo: estímulos y compensaciones, pagos de defunción, despidos y ayuda para pasajes.

Finalmente en este rubro también se agrupó el concepto de Materiales y Suministros son los recursos que correspondan a la adquisición de toda clase de bienes requeridos por los gobiernos, para el desempeño de sus actividades administrativas y productivas, se consideran los combustibles y lubricantes, papelería y artículos de escritorio, entre otros.

2.- Subsidios, ayudas y transferencias. Aquí se han agrupado tres conceptos de gasto los cuales son: subsidios y asignaciones que los gobiernos otorgan para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, destinados a diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de apoyar sus operaciones, mantener sus niveles en los precios, apoyar el consumo, la distribución y comercialización de los bienes, motivar la inversión, cubrir impactos financieros, así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios.

Ayudas son las asignaciones que los gobiernos otorgan a los diferentes sectores de la población e instituciones sin fines de lucro, en forma directa o mediante fondos y fideicomisos.

Finalmente en el concepto de transferencias aparece el traslado implícito o explícito de recursos del sector público al resto de la economía o a otros niveles de gobierno, ya sea en dinero o en especie, sin recibir por ello contraprestación directa alguna y únicamente condicionando su asignación a la consecución de determinados objetivos de política económica y social.

3.- Obras públicas. En este rubro se consideran las asignaciones destinadas a la creación de infraestructura física, mediante la realización de obras públicas que contribuyan a la formación de capital del país.

4.- Recursos federales y estatales a municipios. Comprende los recursos que otorga la Administración Pública Federal a los Gobiernos de los estados, municipios y Distrito Federal, destinados a cubrir gastos generados por los objetivos y programas delegados a estos niveles de gobierno, son canalizados

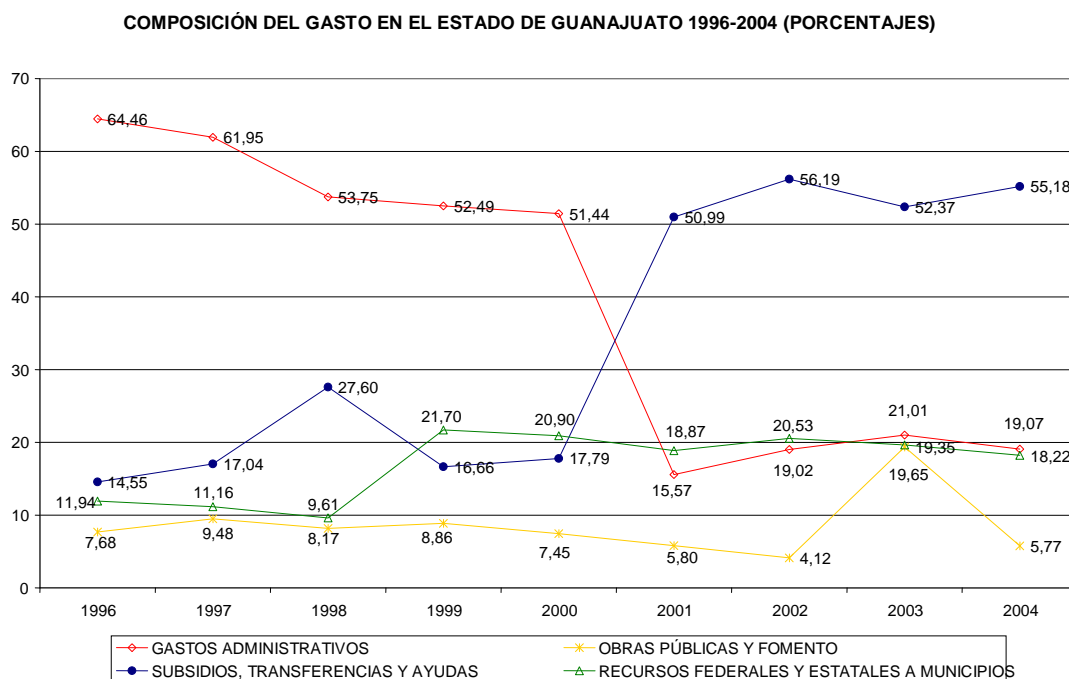
a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, distribuido en Estatal y Municipal, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, Fondo de Aportaciones Múltiples, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades Federativas y el Distrito Federal, además de los Recursos Federales recibidos por convenio.

Al analizar las tendencias que se han presentado en los diferentes estados estudiados observamos que los rubros de gasto a los que los gobiernos de los diferentes estados le dan prioridad son muy diferentes y refuerzan el argumento en el sentido de que los gobiernos priistas y panistas han seguido rutas muy distintas.

Por ejemplo en el estado de Guanajuato en 1996 el gasto administrativo ejercido por el gobierno estatal era del 64,46%, es decir, que 64 pesos de cada 100 que gastaba el gobierno se destinaba a sueldos y salarios e insumos, sin embargo año tras año este porcentaje se fue reduciendo hasta llegar a 51,44% en el año de 2000 y en el año 2001 es un punto de inflexión importante, pues el gasto administrativo en ese año solamente fue de 15,57% y se ha mantenido entre el 20 y el 19% desde entonces y hasta 2004; una de las principales ofertas de los gobiernos panistas ha sido “un gobierno que le cueste menos al ciudadano” sin duda el lema ha sido más que una oferta de campaña y se ha convertido en una de sus prioridades, así lo demuestra el siguiente gráfico; aunque también se observa que se ha ido estructurando en el estado de Guanajuato un modelo de gasto con un fuerte enfoque asistencial, pues el gasto destinado a subsidios, transferencias y ayudas pasó del 11,94% en 1996 a 55,18% en el año 2004. Por otro lado el gasto asignado a los municipios pasó de 11,94% en 1996 a 18,22% en el año 2004, finalmente hay un dato que resulta desalentador, pues evidencia que el gasto del gobierno del estado de Guanajuato destinado a Obra pública es insignificante pues se ha mantenido en promedio en el 8.5% en el periodo de los 9 años analizados, a todas luces

es un porcentaje insuficiente, sobre todo si lo comparamos con el gasto destinado a subsidios, transferencias y ayudas; sin embargo no hay duda de que en el estado de Guanajuato se han tomado en serio la idea de que el gobierno debe costarle menos a los ciudadanos (véase gráfica 6.5).

Gráfica 6.5

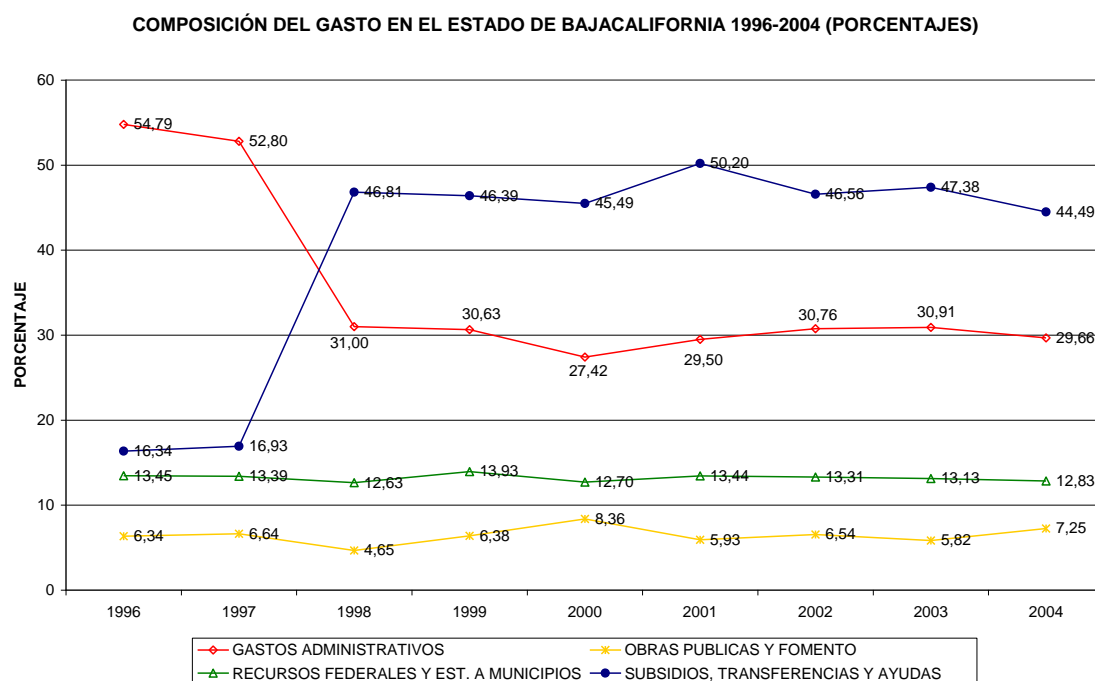


Instituto Nacional de Geografía e informática, *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1996-1999*, México, 2001, pp.401. Instituto Nacional de Geografía e informática, *Finanzas públicas estatales y municipales de México 2001-2004*, México, 2006, pp. 554

Otro de los estados gobernados por el PAN que ha seguido un modelo que pretende gastar menos en las cuestiones administrativas, es el estado de Baja California. En la gráfica 6.6 se puede observar que el gobierno gastaba una proporción importante de sus recursos en el gasto administrativo, por ejemplo en el año de 1996 gastaba el 54,79% en ese rubro, y a partir de 1998 el porcentaje de recursos destinados al gasto administrativo bajo al 31% y se ha mantenido estable en ese porcentaje incluso en el año 2004 bajó hasta el 29,66%. Por otra parte el gasto destinado a los subsidios, transferencias y ayudas se incrementó notablemente en el año de 1998, pues pasó del 16,34% en 1996, al 46,81% en el año de 1998 y se ha mantenido estable en ese porcentaje hasta el año de 2004.

Quizá el último dato que vale la pena señalar es el gasto destinado a obra pública, pues nuevamente queda evidenciado que es uno de los rubros de gasto que menos atención les han puesto tanto los gobiernos priistas como los panistas, en promedio en el lapso de esos 9 años analizados el gobierno de Baja California destinó el 6,43% al gasto a Obra pública, incluso por debajo del estado de Guanajuato que gastó el 8.5%, sin duda, esta asignatura en la distribución del gasto público es una tarea pendiente que debe atenderse a la brevedad.

Gráfica 6.6



Instituto Nacional de Geografía e informática, *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1996-1999*, México, 2001, pp.401. Instituto Nacional de Geografía e informática, *Finanzas públicas estatales y municipales de México 2001-2004*, México, 2006, pp. 554

El Modelo Priista

El estado de Tabasco como ya lo habíamos señalado es el ejemplo de los gobiernos priistas, pues en 1996 dicho estado gastaba el 57,31% de sus recursos en gasto administrativo; sin embargo, en el año de 1998 al 2001 el gasto administrativo representó una proporción menor del gasto total del estado; no obstante, en el año 2002 dicho rubro de gasto se incremento notablemente pasó del 28,53% en 2001 al 47,51% en el año 2002 y bajó finalmente al 44,42% en 2004; es decir, en el periodo de 9 años el gobierno del estado gastó en promedio el 38,95% en gasto administrativo (véase gráfica 6.7).

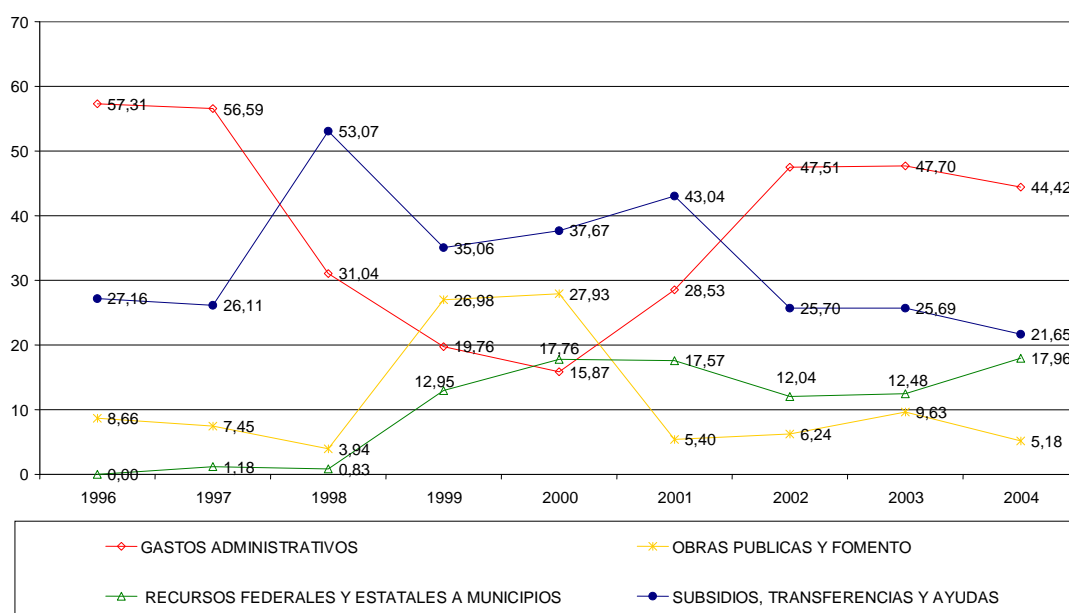
Por otra parte el gasto en subsidios, transferencias y ayudas ha tenido una evolución irregular pues en el año de 1996 representaba el 27,16%; sube hasta 53,07% en el año de 1998, pero cae drásticamente hasta 21,65% en 2004, quizá lo relevante de los datos es que este rubro de gasto no ha sido muy utilizado por los gobiernos priistas, no al nivel al que han recurrido a él los gobiernos panistas que anteriormente señalamos.

Los dos rubros restantes de gasto resultan ser muy interesantes, pues a pesar de los altibajos y no mostrar una tendencia inercial, presentan novedades importantes, pues por ejemplo en el estado de Tabasco en los 9 años que se analizan en promedio han gastado el 11,28% de sus recursos en Obras públicas, es un promedio que está por encima de lo utilizado por los gobiernos de Guanajuato y Baja California; sin embargo, el gasto administrativo es muy alto.

Finalmente el rubro de Aportaciones a municipios ha experimentado un crecimiento sostenido, pues paso de 0% en 1996, hasta llegar al 17,96% en el año de 2004, es sin duda un ascenso importante, que sin embargo es empañado por el abultado uso de los recursos destinados al gasto administrativo.

Gráfica 6.7

COMPOSICIÓN DEL GASTO EN EL ESTADO DE TABASCO 1996-2004 (PORCENTAJES)



Instituto Nacional de Geografía e informática, *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1996-1999*, México, 2001, pp.401. Instituto Nacional de Geografía e informática, *Finanzas públicas estatales y municipales de México 2001-2004*, México, 2006, pp. 554

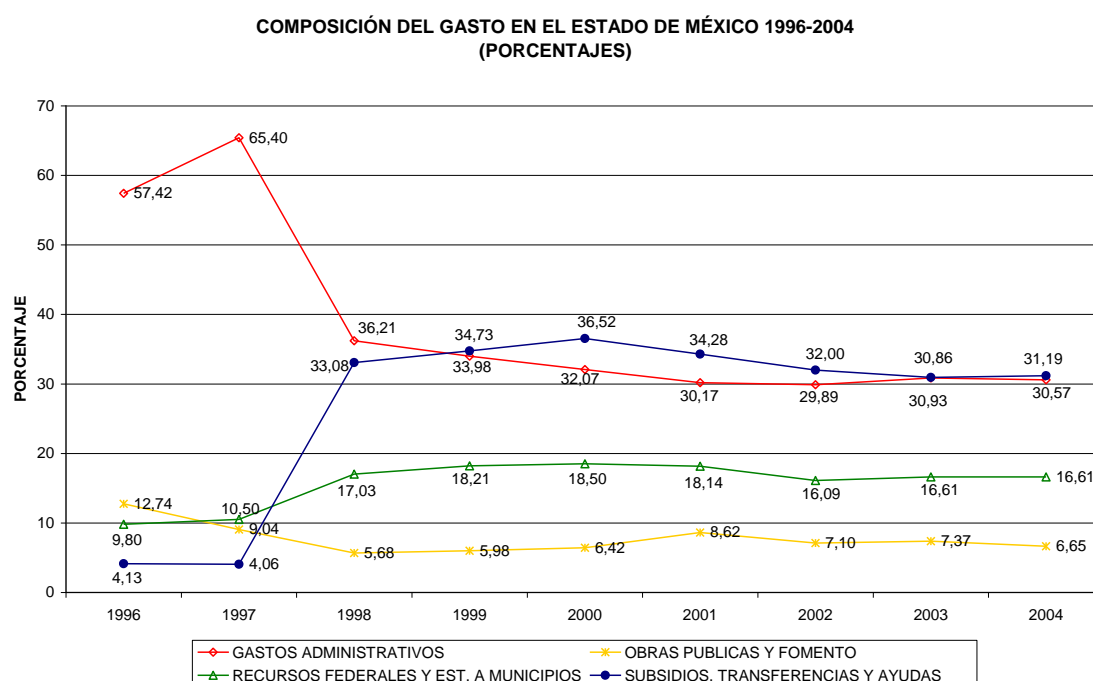
Finalmente el otro estado gobernado por el PRI es el estado de México, en la gráfica 6.8 se aprecia que en el estado ha habido un descenso importante del gasto destinado a gasto administrativo, pues pasa del 57,42% en el año de 1996, al 30,57% en el año de 2004; sin embargo, este descenso es muy distinto al experimentado en el estado de Guanajuato como ya lo hemos señalado.

Por otro lado el rubro de Subsidios, transferencias y ayudas ha experimentado en el estado un ascenso muy importante, aunque no al nivel experimentado por los gobiernos panistas; es decir, en el estado de México el gobierno en el año de 1996 gasto solamente el 4,13% en subsidios, transferencias y ayudas, sin embargo desde 1998 incrementó notablemente el gasto destinado a este rubro, al invertir el 33,06% del gasto en estos conceptos, y se ha mantenido relativamente estable por encima del 30% del gasto; es decir, en el estado de México no se ha mostrado una preferencia clara en relación a gastar en la

administración del estado o gastar en subsidios, transferencias y ayudas; es decir, no podemos sostener como lo hemos hecho con el estado de Guanajuato que tenga un modelo de gasto asistencial.

El rubro de gasto en obras públicas sigue un patrón muy similar a los otros estados; es decir, apenas en el periodo de los 9 años analizados se destino en promedio 7,73% del gasto total a este rubro; sin duda es un porcentaje muy bajo, que se ve reflejado en la deficiente infraestructura urbana de los diferentes estados; revertir dicha tendencia es sin duda uno de los retos futuros de los gobiernos estatales.

Gráfica 6.8



Instituto Nacional de Geografía e informática, *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1996-1999*, México, 2001, pp.401. Instituto Nacional de Geografía e informática, *Finanzas públicas estatales y municipales de México 2001-2004*, México, 2006, pp. 554

La contribución del estado de Guanajuato al rediseño de los gobiernos municipales

La crisis económica y financiera de los ochentas generó un proceso de redefiniciones en los propósitos y estrategias del Estado mexicano, cuyos resultados y expectativas son todavía materia de polémica y análisis en la actual década del nuevo siglo. Desde entonces, la denominada reforma del Estado, con sus diversas acepciones y formas de concretarse, es tema recurrente en los círculos gubernamentales, sociales y académicos. Expresión de ello ha sido una mayor diferenciación entre la política nacional, estatal y municipal, acompañada de nuevas relaciones del gobierno federal con sus contrapartes, los gobiernos estatales y municipales. De tal suerte que se han producido cambios sustanciales en las relaciones intergubernamentales y en el marco institucional¹¹ con el que funcionan los gobiernos locales.

En este proceso se ha hablado más de reforma del Estado que de reforma administrativa¹². Es cierto que como conceptos, la reforma del Estado es más abarcante y genérico por estar dirigido a la redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado, a replantear las funciones que competen al sector estatal y al sector privado; mientras que la reforma administrativa tiene un acotamiento intraburocrático con efectos reorganizacionales del aparato gubernamental en particular, pero con consecuencias en la acción del gobierno hacia la sociedad. En este sentido, la reforma administrativa es parte de la reforma del Estado en tanto expresión de proceso de gobierno y no debiera menospreciarse.

¹¹ En el presente segmento del trabajo profundizamos más detalladamente sobre los cambios al marco institucional ocurridos en el Estado de Guanajuato, por ello el lector deberá tener presente la definición que propusimos en el capítulo 5 sobre el concepto de marco institucional, pues revisaremos en este apartado los cambios a la ley orgánica municipal y a los reglamentos municipales.

¹² Véase O. Oszlak, "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en B. Kliksberg, *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP, México, 1993. pp. 57-64.

Ahora bien, en el trayecto de reformas y adecuaciones al aparato estatal y gubernamental, y con la emergencia de nuevas formas de relación entre los tres órdenes de gobierno, cada vez resulta más claro que el contexto institucional es vital para la acción pública en general y para la acción gubernamental en particular. Así, cualquiera que sea la magnitud y forma de las reformas, estas siempre implicará algún cambio o modificación a los principios, reglas y normas que constituyen el marco institucional¹³. Este planteamiento lo asumimos para analizar el cambio institucional promovido por los gobiernos municipales en el estado de Guanajuato, en el marco de la reforma del Estado que se viene procesando en el país. Con este propósito se desarrollan en esta sección del trabajo cuatro apartados.

¹³ El cambio institucional ha sido una de las principales preocupaciones analíticas de los enfoques neoinstitucionales. Si bien es cierto que las instituciones poseen la capacidad de moldear la conducta individual y de reducir (pero no eliminar) la incertidumbre, ello no implica que los individuos no influyan en el cambio de dichas instituciones, sobre todo en periodos donde las elites son remplazadas como en el caso de los gobiernos municipales del estado de Guanajuato. Para profundizar sobre el tema de la estructura-agencia ver: P. Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, Barcelona, 2003, pp. 253.

Contexto y caracterización del proceso de rediseño institucional de los gobiernos municipales de Guanajuato

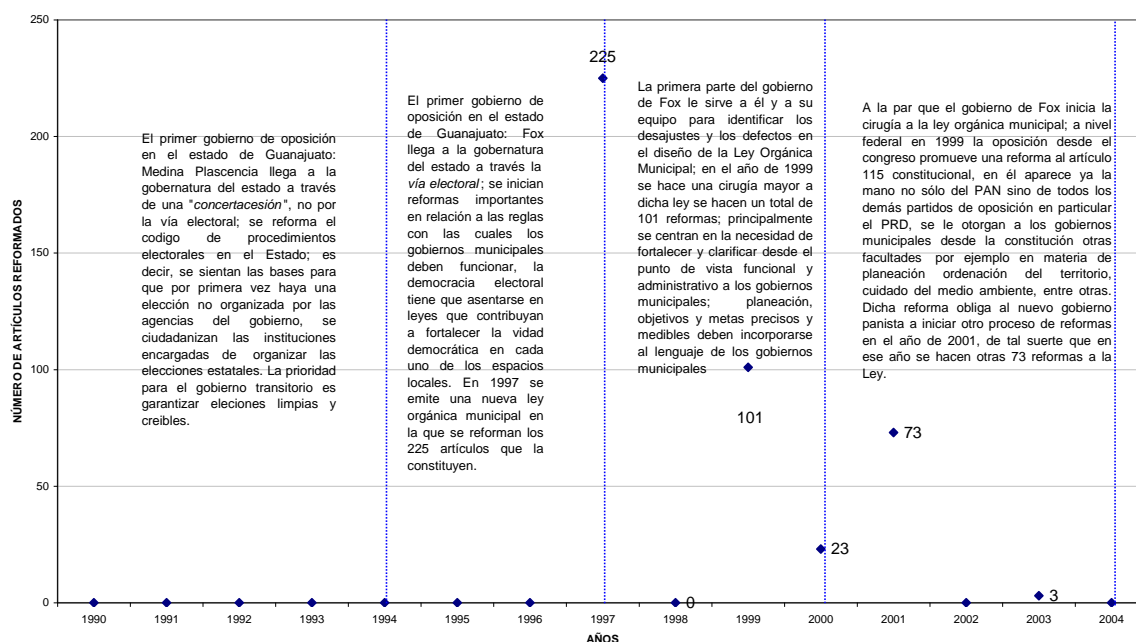
Para hacer una explicación más didáctica del proceso de reforma institucional y fortalecimiento de los gobiernos locales es conveniente hacer referencia al trayecto seguido en el rediseño institucional.¹⁴ Nos referimos al conjunto de reformas a la Ley Orgánica Municipal¹⁵ del estado de Guanajuato; esta ley ha estado sometida a un intenso proceso de reformas y ajustes, teniendo por objetivo conciliar los avances democráticos del país (la vía electoral; elecciones limpias) al desarrollo cotidiano de la vida municipal. La gráfica 6.9 representa de manera esquemática la evolución o ajuste al marco institucional de los municipios y muestra la trayectoria que ha seguido la política de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales en Guanajuato. En ella aparecen las cuatro etapas en las que se ha dividido el estudio.

¹⁴ Kjerberg ha propuesto una clasificación de las olas reformistas en los gobiernos locales: 1.- reformas estructurales, 2.- reformas financieras, 3.- reformas organizacionales. En el presente trabajo se asume que la reforma estructural hace referencia al cambio de las estructuras institucionales de los gobiernos locales; al respecto ver: C. Alba Tercedor, *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III de Madrid. 1997, pp. 33-34.

¹⁵ La revisión de las reformas a la Ley orgánica municipal es importante, si consideramos la pertinente observación de Rose en el sentido de que las leyes y reglamentos constituyen un recurso específico de los gobiernos. Véase: R. Richard, *El gran gobierno un acercamiento desde los programas gubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, capítulo III.

Gráfica 6.9

EVOLUCIÓN DE LAS REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO 1990-2004



Fuente: Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato, 1997, y sus reformas hasta el 2004.

La ola de reformas de 1999 podría ser caracterizada por centrarse en la precisión de las funciones de los actores políticos del cabildo; es decir, en este conjunto de reformas se hacen precisiones a las atribuciones de los diferentes actores políticos del Ayuntamiento; por ejemplo, se clarifican los procedimientos para nombrar al contralor municipal, se hace la precisión de las funciones que desempeña los síndicos, así como los regidores, e incluso el propio Presidente municipal. En síntesis es una oleada de reformas que se centra en el establecimiento de las reglas que deben ser observadas por los miembros del órgano de deliberación y definición de las políticas y que deberán ser aplicadas por el gobierno municipal, es una ola de reformas puramente políticas.

La oleada de reformas del 2000 se caracteriza porque las reformas van encaminadas a la búsqueda de la eficiencia administrativa; es decir, se establece en la ley orgánica que las dependencias y entidades de la administración pública municipal elaborarán programas operativos anuales. También, en esta oleada se definen las reglas de funcionamiento del

COPLADEM como instrumento auxiliar en la planeación del desarrollo de los municipios. Por otra parte, se asignan mayores facultades al contralor municipal para que funja como evaluador del desempeño de los organismos municipales. Esta oleada de reformas podría ser caracterizada como de alto contenido administrativo más que político.

Las reformas a la ley orgánica municipal del estado de Guanajuato del 2001, atienden al ajuste del diseño institucional local con el marco nacional (generado con las reformas de 1999 al artículo 115 de la constitución federal); es decir, en esta nueva ola de reformas se le asignan mayores facultades a los gobiernos locales en temas que en el pasado no estaban contemplados en sus atribuciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal; por ejemplo el tema del cuidado del medio ambiente, la planeación del desarrollo urbano, la posibilidad de que los Ayuntamientos se asocien para la prestación de servicios municipales, entre otras. En resumen, la oleada del 2001 busca conciliar el marco local con el nuevo marco instaurado con la reforma a la Constitución de la República, efectuada en 1999.

En la alternancia político-electoral experimentada en el país, destaca singularmente el arribo de la oposición panista a la gubernatura del estado de Guanajuato. El gobierno panista que tomó posesión del cargo en 1990, llegó por la vía de la negociación política y no como producto de las elecciones. No obstante, ese gobierno encabezado por Carlos Medina Plascencia logró superar esta situación mediante diversas políticas y acercamientos con el conjunto de los gobiernos locales, marcando con ello claras diferencias respecto al tratamiento observado en los anteriores gobiernos estatales priístas.

Ese gobierno panista de “transición”, 1990-1994, marcó rutas más participativas y democráticas, entre cuyas políticas destacó la creación y operación de la Coordinación de Desarrollo Regional del Estado de Guanajuato (CODEREG), desde donde se realizó un trabajo político de legitimación del gobierno en turno y estrategias para fortalecer a los gobiernos locales. Los

resultados de estas nuevas formas de relación intergubernamental en el estado tuvieron amplio consenso, llegando incluso los gobiernos estatal y municipales a constituir un frente común para enfrentar posiciones intervencionistas, como fue el caso del desarrollo anticonstitucional de cuasi-gobiernos paralelos con recursos federales en los municipios, a través de la Coordinadora Estatal y Municipal de Solidaridad orquestada por la Delegación Federal de la Secretaría de Programación y Presupuesto, luego SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social). El asunto no era menor, pues se disputaban el destino de recursos cuyos montos llegaban a ser hasta tres veces el presupuesto municipal, como fue el caso de Irapuato y León en 1991 y 1992.¹⁶

Además de estos importantes cambio en las relaciones intergubernamentales que introdujo el gobierno panista, su mayor contribución y en la que centraron su atención fue en el diseño de una ley electoral que diera certeza y seguridad a los diferentes actores políticos; se trataba de que las elecciones se desarrollaran en igualdad de condiciones para todos los participantes en las contiendas electorales.¹⁷

En el año de 1994, con una diferencia de algunos meses a las elecciones federales, se dan las primeras elecciones en el estado de Guanajuato con el nuevo código de procesos electorales, recién elaborado. En junio de 1995 se elige al nuevo gobernador del estado, Vicente Fox Quesada; esta elección es relativamente diferente a todas las anteriores, pues la institución encargada de organizar las elecciones era la primera que a nivel nacional estuvo dirigida por

¹⁶ Relatos y experiencias de este tipo se pueden encontrar en una ponencia presentada por Carlos Gadsden, quien fuera Coordinador General de CODEREG durante el gobierno de Medina Plascencia.. Véase: C. Gadsden, *Guanajuato y la lucha por una coherente arquitectura de gobiernos*, University of Essex, s/f.

¹⁷ "La razón del gobierno interino de Medina Plascencia era garantizar una estructura (electoral) transparente que no permitiera nunca más una humillante intervención federal en materia electoral, ni una decisión unilateral de una mayoría en el congreso (quienes calificaban y validaban su propia elección como diputados). *El propósito de este gobierno que se suponía de muy corta duración estaba claramente interesado en garantizar los intereses de la población como ciudadanos.* La propia legitimidad de un gobierno de oposición estaba en directa relación con el fortalecimiento de la ciudadanía en materia política y no nada más de los organismos independientes que organizaran la elección. La fuerza de una reforma electoral creíble, descansaba directamente en abrir a los ciudadanos no sólo la elección, poniéndola en manos ciudadanas que garantizaran claramente la imparcialidad ante los partidos, los ciudadanos y cualquier observador nacional o internacional, sino el quehacer mismo de gobierno". Véase C. Gadsden, Op. Cit.

ciudadanos que formalmente no tenían vínculos con los partidos políticos. El estado de Guanajuato es el primero en el que se dan elecciones creíbles y en las que el gobierno no puede influir directamente; se consolida de esa manera la presencia panista en el gobierno del estado de Guanajuato, esta vez a través de la legitimidad de las urnas. Aunque es importante señalar que en 1994 coinciden las elecciones federales (Presidente del país) con las elecciones municipales, de tal suerte que esas primeras elecciones son influidas por la elección federal (organizada por instituciones dirigidas por el gobierno federal) de tal suerte que el PAN consigue mantener el gobierno en cinco municipios únicamente; se da así un escenario en el cual el gobierno del estado de Guanajuato a partir de 1995 está dirigido por el PAN, pero debe coexistir con una gran mayoría de gobiernos del PRI (36 municipios).

El segundo periodo que hemos marcado de 1994-2000 se puede dividir a su vez en dos momentos importantes: el primero es de 1994-1997, cuando se realizan modificaciones profundas a la Ley Orgánica Municipal, de tal manera que en el año de 1997 se emite una nueva ley que intenta armonizar democracia electoral y las reglas con las que funciona la administración pública local; es importante anotar también que ya ocurrieron las elecciones municipales de 1997 y el PAN pasa de gobernar 5 municipios a gobernar 21 municipios.

Para el segundo momento de 1997-2000, el gobierno estatal panista, además de coexistir ahora con mayoría de gobiernos de su propio partido, ya ha acumulado 9 años de experiencia en el gobierno y es capaz de establecer una agenda concreta de gobierno. Así, en 1999, desde el Congreso del estado se hace otra generación de reformas a la Ley Orgánica Municipal, produciendo en un periodo muy corto, de apenas dos años, 101 reformas a la Ley; estas reformas van encaminadas a fortalecer las capacidades de gestión de los gobiernos locales. Es importante también señalar que paralelamente se inicia

una discusión en el Congreso de la Unión¹⁸ sobre la necesidad de reformar el artículo 115 constitucional para otorgar mayores facultades y responsabilidades a los gobiernos municipales; dicha discusión tiene un desenlace afortunado, pues se generan las reformas en la distribución de los recursos públicos (creación del ramo 33) y las reformas constitucionales al artículo 115 que se consolidan en 1999.

En el tercer periodo que hemos señalado, 2000-2004, se realizan los otros ajustes a la Ley Orgánica Municipal del estado de Guanajuato que se desprenden de la reforma alentada desde el Congreso de la Unión: en total son 73 las reformas que se le hacen a la Ley Orgánica Municipal en el año 2001. Recapitulando, en un periodo de apenas cinco años se emite una nueva ley en 1997, y en los siguientes cinco años se hacen un total de 197 reformas. Así, prácticamente la legislación con la que ahora funcionan los gobiernos locales en el estado de Guanajuato, es completamente distinta a la que regía la vida municipal en la etapa anterior a la alternancia político-electoral.

¹⁸ En la legislatura correspondiente a 1997-2000 dentro de la Cámara de Diputados se encuentra Carlos Medina Plascencia y es el líder de la fracción parlamentaria del PAN; habiendo sido gobernador interino del estado de Guanajuato, se convierte en una correa de transmisión que enlaza las discusiones desde lo local y las traslada a la federación. Los temas municipales encuentran eco en el Congreso, pues la oposición por primera vez en la historia era mayoría en la Cámara de Diputados. De esa manera se inician reformas importantes a la Constitución que tienen que ver con los gobiernos locales.

Cambio institucional y recomposición de las elites municipales

En este apartado del trabajo se pretende demostrar que el cambio institucional en los gobiernos municipales fue alentado por un cambio en la reestructuración de las elites municipales; es decir, los partidos políticos alentaron la llegada a los gobiernos locales de actores de muy distintas orientaciones y orígenes socioeconómicos. Para demostrar el argumento recurriremos a los diagnósticos realizados a la gestión municipal de los 46 municipios en 1999¹⁹ y en 2004²⁰, pues en ambos estudios se aplicaron encuestas a funcionarios municipales y a los regidores de diferentes partidos. Los datos de ambas investigaciones aportan información que demuestra que el cambió de las estructuras institucionales en los gobiernos municipales se dinamizó gracias a la llegada de estos nuevos actores a la política local.

El reclutamiento de las elites²¹ es el proceso mediante el cual los individuos llegan a ocupar un cargo; para el análisis hemos separado dos esferas de la vida pública municipal claramente diferenciadas: aquellos cargos públicos que son de designación y que son ocupados por las personas que el Presidente municipal decide que son las idóneas para desempeñar las funciones inherentes al cargo (Directores e incluso en algunas ocasiones mandos medios); y por otra parte están los puestos de elección (Regidores) que son ocupados por las personas que los partidos seleccionan para desempeñar dichas funciones.

¹⁹ Sobre la metodología utilizada ver: R. Ramírez, G. Zamora, et. al, "Diagnóstico de la Gestión municipal en Guanajuato", en el libro colectivo *Municipalización en Guanajuato; una estrategia para el fortalecimiento municipal*, UAM-X / CODEREG, México, 2000, pp. 238.

²⁰ Al respecto ver: R. Ramírez y G. Zamora, "Evolución del desempeño de la gestión pública municipal en el estado de Guanajuato, 1999-2004"; en el libro colectivo *Sociedad, Estado y Territorio; las dinámicas de proximidad*, UAM-X, México, 2006, pp. 302.

²¹ Al respecto ver R. Camp Ai, *La política en México*, Siglo XXI editores, México 1993, pp. 126.

El cambio de elites en las estructuras de la administración pública local

Para este efecto solamente abordaremos el estudio de las dos principales fuerzas electorales del estado: el PAN y el PRI. Se presentará información factual para demostrar que estos dos partidos han seguido rutas muy distintas en la reconstrucción de la institucionalidad de los gobiernos locales: como veremos, en la fase que hemos llamado de consolidación de la alternancia en los gobiernos locales (1997-2000), el PAN tuvo que recurrir a una lógica muy diferente a la que el PRI había seguido para hacer el reclutamiento de los funcionarios en los municipios que gobernaba.

Por ejemplo, en 1999 el PAN solamente reclutó entre los empleados públicos al 34.36% de los funcionarios municipales donde gobernaba y le abrió la puerta a un porcentaje considerable de personas con trayectorias diversas, como a los profesionistas y empleados por cuenta propia, pues el 28.06% de los funcionarios municipales provenían de ese sector; mientras que el PRI utilizó a ese grupo de población para reclutar sólo al 16.32% de los funcionarios municipales (véase cuadro 6.11).

Por su parte, en 1999 el PRI todavía reclutaba al 44.19% de sus funcionarios municipales de entre personas que habían sido en algún momento de sus vidas empleados públicos; es decir, seleccionaba de entre aquellos con los que tenía algún tipo de nexo (político, ideológico, o laboral). Otro dato que marca una clara diferencia en las estrategias de reclutamiento del PAN y el PRI es el grupo de personas que tienen antecedentes empresariales: mientras el PRI reclutó al 5.47% de sus funcionarios locales en dicho sector de población, el PAN logro incorporar a la administración pública local al 12.84% de funcionarios con antecedentes empresariales. La llegada de un ápice estratégico²² con un enfoque distinto propició que la gestión pública local

²² Se utiliza el término con la acepción que le ha dado Mintzberg.

evolucionara, e intentara incorporar al sector público algunos de los métodos y técnicas de gestión usados en la administración privada; el saldo actual de esa mutación es un asunto que está por analizarse.

Cuadro 6.11
Origen de los funcionarios municipales por partido político, 1999

	Campesinos	Agricultores o Ganaderos	Obreros	Empresarios	Profesores	Profesionistas, empleados por cuenta propia	Empleado público	Empleados en sectores comercial y de servicios	Otros	Total
PAN	2,97	4,65	0,30	12,84	2,72	28,06	34,36	9,19	4,91	100
PRI	6,04	4,45	0,43	5,47	8,15	16,32	44,19	12,00	2,96	100

Fuente: Construcción propia con base en el cuestionario aplicado a los funcionarios de los gobiernos municipales en el año de 1999, Laboratorio de Geografía Electoral y Estudios Municipales (LAGEEM-UAM-X.)

El otro año con el que se cuenta información es 2004, inscrito en el contexto de lo que llamamos periodo de la consolidación de las elites del PAN en los gobiernos locales. Los datos contenidos en el cuadro 6.12 son muy esclarecedores: la apertura que mostró el PAN en los periodos previos para reclutar al personal refrescó a los gobiernos locales; sin embargo, en el año 2004 el PAN terminó haciendo lo que el PRI en sus buenos tiempos; es decir, reclutar a los funcionarios municipales de entre los empleados públicos, pues en el 2004 el 68.92% de los funcionarios panistas provino de ese grupo de población. En realidad, esto no es extraño pero debe mencionarse: el PAN en este periodo recurrió a su capital humano formado en los años previos y que necesariamente ocuparon puestos de decisión en los gobiernos municipales, cerrando la apertura inicial pues solamente un 6.71% de los funcionarios municipales provenía de sectores empresariales.

Cuadro 6.12**Origen de los funcionarios municipales por partido político, 2004**

	Campesinos	Agricultor	Empresarios	Profesores	Profesionistas o empleados por cuenta propia	Empleado público	Empleados en otros sectores servicios, comercial	Otros	Total
PAN	0,35	2,36	6,71	3,38	13,07	68,92	1,36	3,85	100
PRI	0,60	2,86	7,65	5,60	13,55	64,08	1,90	3,76	100

Fuente: Construcción propia con base en el cuestionario aplicado a los funcionarios de los gobiernos municipales en el año de 2004, Laboratorio de Geografía Electoral y Estudios Municipales (LAGEEM-UAM-X.) Programa de investigación financiado por el CONACYT-Gobierno del Estado de Guanajuato (GTO-2003-CO2-11894)

El cambio de las elites en los Ayuntamientos

Toca el turno de analizar lo ocurrido en la configuración de los Ayuntamientos; los datos de 1999 que se presentan en el cuadro 6.13, muestran nuevamente que los dos principales partidos que compiten en el estado por los espacios locales (PAN y PRI) siguen estrategias muy distintas de reclutamiento. El PAN en 1999 utiliza como su principal fuente de reclutamiento para ocupar los cargos de regidores a los sectores empresariales, pues el 30.77% de sus regidores habían sido empresarios. La segunda fuente de reclutamiento a la que recurrió el PAN es al sector de los empleados públicos, con el 23.08% de los regidores. La tercera fuente de reclutamiento panista fueron los sectores de profesionistas y empleados por cuenta propia, pues el 15.38% de los regidores panistas provenía de este grupo de población; empatado se encuentra el sector de agricultores, pues otro 15.38% de los regidores provenían de dicho grupo de población. Resalta que el PAN no recurrió ni al grupo de campesinos, ni al sector de profesores como fuentes de reclutamiento para ocupar los cargos de regidores.

Por su parte el PRI sigue una lógica de reclutamiento completamente distinta, los datos muestran el estrecho vínculo entre la política y la administración pública, pues la principal fuente de reclutamiento del PRI para ocupar los cargos de representación en los Ayuntamientos fueron los empleados públicos, con el 39.02%. En segundo lugar, el PRI recurrió en 1999 al grupo de profesionistas y empleados por cuenta propia, pues el 21.95% de los regidores provenían de dicho sector. En tercer lugar el PRI recurrió al sector campesino para ocupar los cargos de regidores, ya que el 12.20% de los regidores del PRI estaban vinculados a ese sector. El sector obrero no encuentra representación en las regidurías del PRI en Guanajuato.

Cuadro 6.13

Origen de los regidores por partido político, 1999

	Campesinos	Agricultores	Obreros	Empresarios	Profesores	Profesionistas, empleados por cuenta propia	Empleado público	Empleados en sectores comercial y de servicios	Total
Regidor PAN	0,00	15,38	7,69	30,77	0,00	15,38	23,08	7,69	100
Regidor PRI	12,20	4,88	0,00	9,76	7,32	21,95	39,02	4,88	100

Fuente: Construcción propia con base en el cuestionario aplicado a los funcionarios de los gobiernos municipales en el año de 1999, Laboratorio de Geografía Electoral y Estudios Municipales (LAGEEM-UAM-X.)

En relación al periodo de gobierno 2003-2006 también se aprecia la misma estrategia de reclutamiento descrita. El PAN siguió recurriendo a los empresarios para reclutar a sus cuadros, aunque el porcentaje de empresarios pasó de 30.77% en 1999 a 27.45% en 2004; y los empleados públicos pasaron de ser el 23.08% en 1999 a 33.33% en 2004. Los datos son completamente comprensibles pues ya han pasado al menos dos ciclos electorales en los municipios de Guanajuato y el otrora partido de oposición (el PAN) se afianza en todos los puestos de representación tanto en el gobierno del estado, como en el congreso local y por supuesto en los gobiernos municipales; lo cual implica que ya han logrado acumular un considerable capital humano a lo largo de esos años. Es muy probable que esos empleados públicos a los que recurrió el PAN para ocupar los cargos de regidores en 2004 hayan sido reclutados y formados en la ideología y los principios del PAN (véase cuadro 6.14).

Por otra parte el PRI mantiene su estrategia de reclutamiento al recurrir a su capital humano acumulando a lo largo de 70 años y que fueron ocupando cargos en la administración pública en todos los niveles, pues este grupo de población es su principal fuente de reclutamiento ya que el 34.04% de los regidores del PRI pertenecen a dicho grupo de población; sin embargo, está cinco puntos porcentuales por debajo de lo que ocurrió en 1999.

Esto indica que tras la llegada de la oposición a los gobiernos locales y al ser cada vez más competidas las elecciones, el PRI se tuvo que abrir a otros sectores; por ejemplo, mientras que en 1999 el 7.32% de los regidores del PRI procedían de los profesores, para el 2004 la participación de los profesores como regidores se incrementa al 17.02%; es decir, en apenas tres años crece 10 puntos porcentuales la participación de este grupo de población en los cargos de representación del PRI en los gobiernos locales.

Cuadro 6.14
Origen de los regidores por partido político (diagnóstico 2004)

	% Campesinos	% Agricultor	% Empresarios	% Profesores	% Profesionistas o empleados por cuenta propia	% Empleado público	% Empleados en otros sectores servicios, comercial	% Otros	Total
Regidor PRI	0	8,51	6,38	17,02	19,15	34,04	2,13	12,77	100
Regidor PAN	0	3,92	27,45	3,92	25,49	33,33	0,00	5,88	100

Fuente: Construcción propia con base en el cuestionario aplicado a los funcionarios de los gobiernos municipales en el año de 2004, Laboratorio de Geografía Electoral y Estudios Municipales (LAGEEM-UAM-X.) Programa de investigación financiado por el CONACYT-Gobierno del Estado de Guanajuato (GTO-2003-CO2-11894)

El cambio institucional visto a través de la reglamentación municipal

Para mostrar que efectivamente en el estado de Guanajuato se desató un proceso intenso en el rediseño del marco institucional con el que funcionaban los gobiernos locales, se tomó como indicador la emisión de reglamentos que regulan las funciones que desarrollan los gobiernos municipales. Para el análisis retomamos la misma periodicidad establecido desde el inicio del trabajo, pero considerando también los datos anteriores al año de 1982 como antecedente, puesto que no se había hecho la reforma constitucional al artículo 115, que le asignó mayores facultados a los gobiernos locales y que finalmente desató el proceso de descentralización.

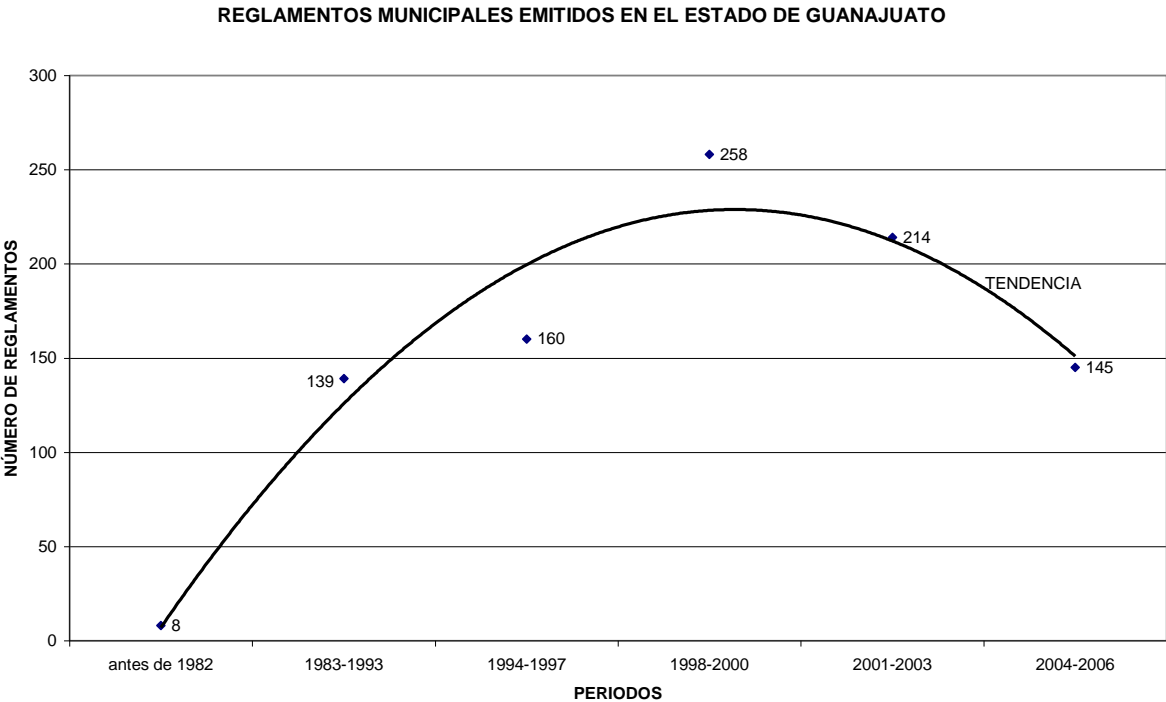
Los datos presentados en la gráfica 6.10 muestran de manera clara que antes de 1982 los gobiernos municipales habían regulado pocas áreas de la vida pública, pues en el conjunto de los 46 municipios solamente se habían emitido un total de 8 reglamentos; sin embargo, en los diez años posteriores a la reforma de 1983 los gobiernos municipales tomaron y ejercieron con mayor seriedad su facultad de emitir reglamentos, de tal suerte que en el periodo de 1983 a 1993, los municipios de Guanajuato emitieron un total de 139 reglamentos; es decir, la capacidad de regular diferentes áreas de la vida pública se vio incrementada de manera considerable. Dicha capacidad siguió incrementándose gradualmente, pues en el periodo de 1994 a 1997 los gobiernos municipales del estado emitieron 160 nuevos reglamentos; este periodo es muy importante pues en algunos municipios del estado se empieza a dar la alternancia y el PRI empieza a perder posiciones en los gobiernos locales. A la par los gobiernos panistas asumen con plenitud sus facultades de emitir reglamentos para dar certidumbre a los actores que se desarrollan en la vida pública municipal.

El periodo de 1998 al año 2000 es el periodo de la consolidación de la alternancia en los gobiernos locales del estado y el PAN gana 21 gobiernos municipales. En este periodo se emite la cifra record de 258 reglamentos,

muchos de esos reglamentos emitidos por los gobiernos en los que el PAN estaba al frente. Es el momento culminante del esfuerzo de readecuación de la institución municipal que aunque decrece no se detiene, como se observa en la curva de tendencia mostrada.

Posteriormente hay una tendencia decreciente que se mantiene incluso en el periodo de 2004 a 2006 pues en ese lapso solamente se emitieron 145 reglamentos, esa tendencia decreciente seguramente se profundizará en los siguientes años dado que cada vez habrá menos áreas de la vida pública que necesitan ser reguladas. Pero el efecto acumulado es el que importa ya que desde el inicio de la alternancia en los gobiernos municipales se han acumulado un total de 777 reglamentos; es decir, las reglas que regulan las funciones y los actos de los diferentes sujetos de la vida municipal son completamente distintas a las reglas anteriores a la alternancia.

Gráfica 6.10



Fuente: Elaboración propia con base en información contenida en www.ordenjuridico.gob.mx

La tasa de emisión de reglamentos en un estado sin alternancia

Es conveniente comparar lo ocurrido en el estado de Guanajuato, que ha experimentado la alternancia tanto en el gobierno estatal como en los gobiernos municipales, con un estado en el que no ha ocurrido eso. Para ello se ha seleccionado el estado de Campeche que se ha mantenido gobernado por el PRI y hasta el momento la oposición tiene pocas oportunidades de ganar. Los datos que se presentan en el siguiente gráfico muestran de manera inequívoca que los gobiernos municipales de Campeche no han asumido con plenitud su facultad de emitir reglamentos.

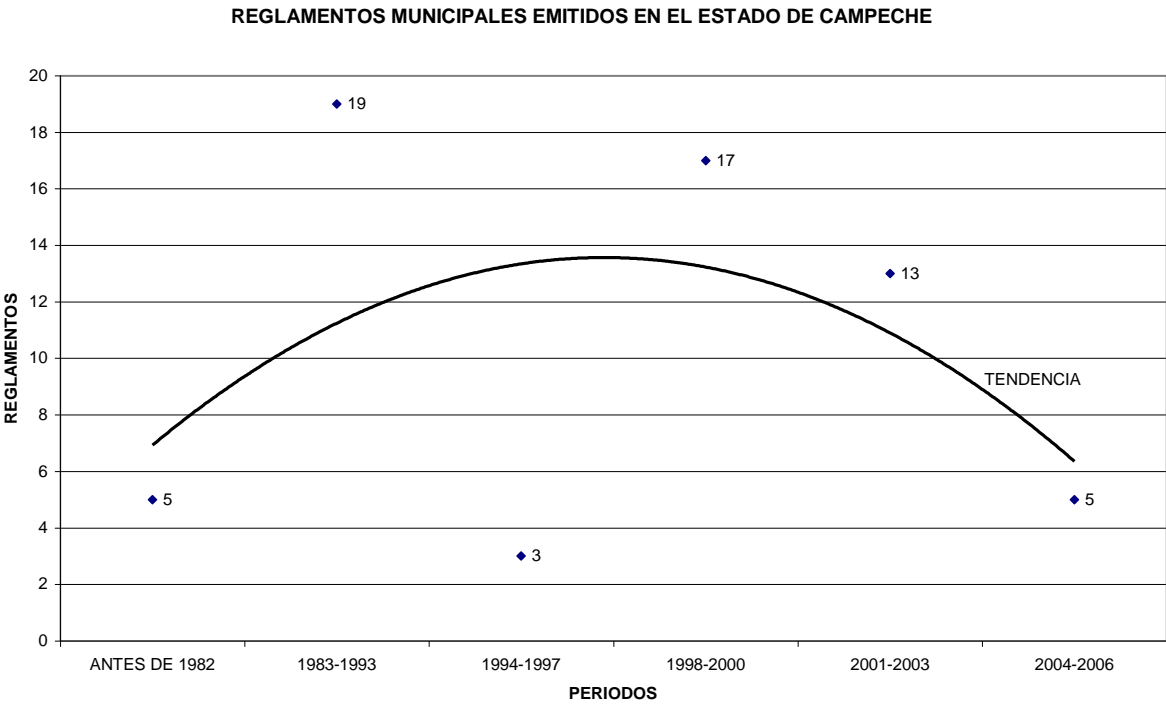
En la gráfica 6.11 se presenta una periodicidad semejante a la mostrada en el estado de Guanajuato con la idea de hacer comparables los datos. De entrada el primer dato que llama la atención es el efecto acumulado de la emisión de reglamentos: mientras que en el estado de Guanajuato los cabildos municipales han sido capaces de generar 777 reglamentos, en el estado de Campeche los gobiernos municipales sólo han logrado generar un total de 62 reglamentos. Este dato es contundente e indica que ni el gobierno estatal ni los gobiernos municipales se han incorporado a la dinámica reformista que los espacios con alternancia han generado. Incluso los datos comparados periodo a periodo refuerzan el argumento: en la década posterior a la reforma constitucional de 1983 se generaron 139 reglamentos en Guanajuato y en el estado de Campeche solamente se emitió un total de 19 reglamentos; en los sucesivos periodos la diferencia se mantiene marcadamente

La diferencia en la capacidad de emitir reglamentos se expresa cualitativamente al ver el detalle de las áreas reguladas; mientras en el estado de Guanajuato los municipios a partir del año de 2004 inician un proceso de discusión, aprobación y regulación del funcionamiento de las unidades de acceso a la información pública, en el estado de Campeche esa regulación es inexistente, incluso dicha regulación aún no es tema o asunto de agenda en los cabildos. Sin duda la alternancia y la llegada de la oposición a los puestos de responsabilidad han venido a iniciar una fase sostenida de cambio en la

institucionalidad de los gobiernos municipales, los datos son contundentes en ese sentido.

En resumen, la dinámica experimentada en el estado de Guanajuato solamente pudo darse por la llegada de la oposición al gobierno tanto en el nivel estatal, como en el nivel municipal. La competencia electoral y la búsqueda de apoyos en la sociedad, finalmente produjo que los diferentes partidos intentaran incidir en la creación de una nueva institucionalidad en los gobiernos locales que ofrecieran mayor certidumbre tanto a los gobiernos locales, como a los ciudadanos; Se ha procurado crear un marco legal que dejara claro cuales son las funciones y los procedimientos que deben seguir los administradores y que también le den certidumbre a los ciudadanos sobre lo que deben esperar que el gobierno haga.

Gráfica 6.11



Fuente: Elaboración propia con base en información contenida en www.ordenjuridico.gob.mx

El partido político gobernante en los municipios y la emisión de reglamentos

Otra forma de observar el impacto de la reglamentación en el marco institucional es desagregando la aportación que al respecto han hecho los distintos partidos gobernantes en los municipios guanajuatenses. Ello muestra también el interés y activismo de los partidos gobernantes por incidir en el rediseño del marco institucional de la acción pública municipal.

El promedio aritmético de la reglamentación producida por cada partido gobernante que se presenta grafica 6.12, nos permite observar que el PAN y el PRD al asumir el gobierno municipal han tomado una posición muy activa en el rediseño de la institucionalidad de los gobiernos municipales, pues sus gobiernos han alentado la discusión y emisión de nuevos reglamentos. Por ejemplo, entre los años de 1994 a 1997 los gobiernos del PAN emitieron en promedio 4.8 reglamentos por municipio gobernado y los gobiernos del PRD en promedio generaron 4.5 reglamentos, mientras que el PRI queda un poco rezagado con un promedio de 4.46 reglamentos.

En el periodo que hemos denominado de consolidación de la alternancia en los gobiernos municipales, los gobiernos del PAN y del PRD fueron más activos en el rediseño de las reglas con las que deben funcionar los gobiernos municipales, mientras que al PRI le ha costado más adecuarse a esta nueva dinámica: entre los años de 1998 al 2000 los gobiernos del PAN emitieron en promedio 6.9 reglamentos, mientras que los gobiernos del PRD emitieron en promedio 6.17 reglamentos y los gobiernos del PRI solamente lograron emitir en promedio 4.40 reglamentos.

Por otro lado, entre los años de 2001 y el 2003 declinó la capacidad de los gobiernos de emitir reglamentos; sin embargo, el descenso experimentado por los gobiernos del PAN fue apenas perceptible pues en dicho periodo sus gobiernos emitieron en promedio 6 reglamentos, mientras que los gobiernos del

PRD sólo emitieron 4 reglamentos en promedio y los gobiernos del PRI 2.14 reglamentos.

En el último periodo analizado los gobiernos del PRD se convierten en los más activos en la emisión de reglamentos en el estado, pues entre los años de 2004 a 2006 fueron capaces de emitir 5.67 reglamentos en promedio, en tanto que los gobiernos del PAN solamente emitieron 3.21 reglamentos en promedio y los gobiernos del PRI 2.79 reglamentos.

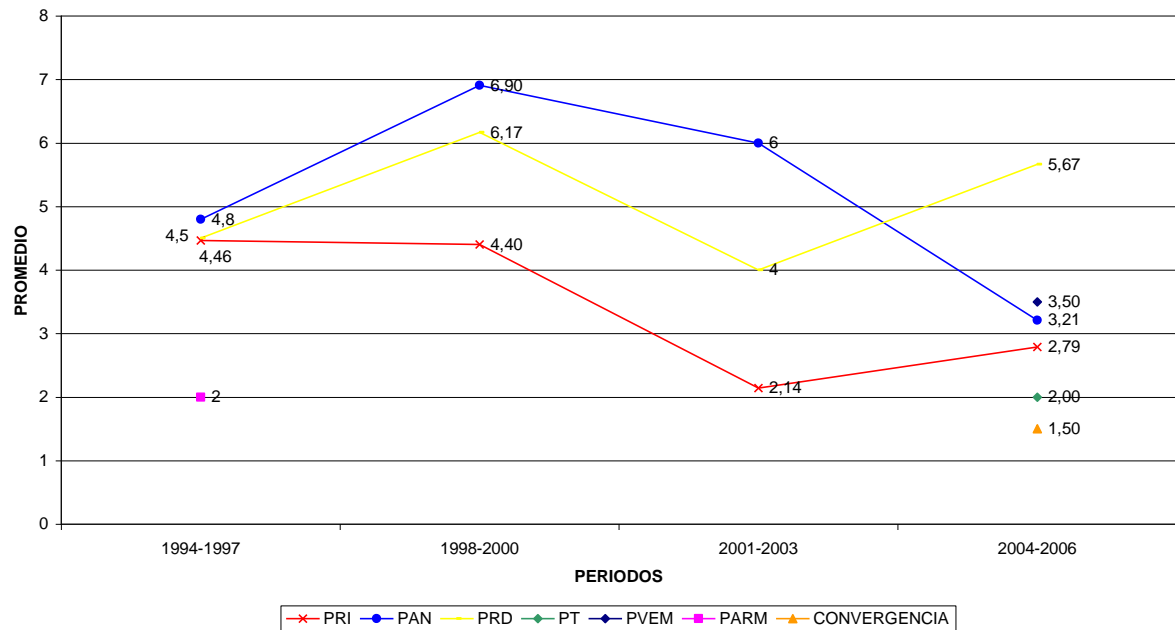
De acuerdo con esta revisión, pareciera que la capacidad de emisión de reglamentos de los gobiernos presididos por el PAN y del PRD ha sido bastante aceptable y que probablemente los municipios que han sido gobernados por el PRI sean los que tengan mayores rezagos en esta materia, con más áreas de la vida pública sin reglamentar.

En resumen, los datos indican que los partidos que fueron oposición y llegaron al gobierno municipal han desempeñado un papel determinante en el cambio gradual de la institucionalidad de los municipios; sin embargo, no existen trabajos que describan y cuantifiquen la aportación y el papel que los partidos de oposición han desempeñado en dicho proceso²³. Los datos aquí presentados tienen el objetivo de ofrecer información factual para fortalecer el argumento de que la oposición sí ha cambiado de manera gradual pero irreversible al régimen político y que lo han hecho desde la trinchera de los gobiernos municipales.

²³ Rose menciona que la búsqueda de las preferencias del electorado es un poderoso incentivo político para que los encargados de producir leyes se arriesguen a proponer las que sean populares a los ojos del votante. R. Rose, op.cit. p. 135.

Gráfica 6.12

PROMEDIO DE REGLAMENTOS EMITIDOS EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE GUANAJUATO (POR PARTIDO POLÍTICO)



Fuente: Elaboración propia con base en información contenida en www.ordenjuridico.gob.mx

Asuntos pendientes en la reforma de los gobiernos locales

Los gobiernos municipales en el estado de Guanajuato han experimentado cambios muy interesantes en los últimos años; no obstante, también es cierto que aún hay áreas pendientes por reformar. Ello resulta más evidente cuando analizamos de manera comparada los gobiernos en México con los de algún otro país, pues se pueden identificar áreas que es evidente necesitan ser revisada en el mediano plazo. Una de ellas es la relación representantes-representados o para que sea más claro nos referimos al número de regidores o concejales que constituyen el cabildo o consistorio, cuestión que surge de comparar los gobiernos locales de España y México.

En España el número de concejales que se eligen por municipio se encuentra estrechamente vinculado al tamaño de la población, pero en Guanajuato la relación entre representantes y representados es muy frágil aunque también los municipios de mayor tamaño se constituyen con un mayor número de regidores; sin embargo, la relación entre tamaño de población y número de concejales²⁴ es muy exigua.

La escala que se establece en España se encuentra en el artículo 179.1 de la LOREG es la que se presenta en el cuadro 6.15:

²⁴ A. Nickson, *La Descentralización Política*; documentos de la CEPAL, s/f, el documento ofrece información comparada sobre la relación que hay entre el número de Concejales y la población, en una de las ciudades europeas que presenta el autor como Birmingham la cual tiene 117 Concejales y 1.013.000 habitantes resulta que hay una relación de 8.658 habitantes por cada Concejal; la relación que hay entre representantes y representados en una ciudad como Córdoba, Argentina es de 43.226 habitantes por cada Concejal, ya que en la ciudad hay 31 concejales y 1.340.000 habitantes. La debilidad del lazo entre representantes y representados en las ciudades de AL es sin duda una de las asignaturas pendientes al democratizar la vida y fortalecer a los gobiernos locales.

Cuadro 6.15

Tamaño de población	Número de concejales
Hasta 250 residentes	5
De 251 a 1.000	7
De 1.001 a 2.000	9
De 2.001 a 5.000	11
De 5.001 a 10.000	13
De 10.001 a 20.000	17
De 20.001 a 50.000	21
De 50.001 a 100.000	25
De 100.001 en adelante, un concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par.	

Fuente: Vanaclocha Francisco J. *Identidad de los gobiernos locales y reforma electoral*, en Alba Carlos R. y Vanaclocha Francisco, *Sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III, 1997.

En cambio el número de regidores que constituyen los Ayuntamientos en Guanajuato, se establecen en la Ley Orgánica Municipal del estado; ahí se dice lo siguiente:

Los municipios de Acámbaro, Celaya, Guanajuato, Irapuato, León y Salamanca, contarán con 12 regidores.

Los municipios de Allende, Cortazar, Dolores Hidalgo, Moroleón, Pénjamo, Salvatierra, San Felipe, San Francisco del Rincón, San Luis de la Paz, Silao, Uriangato, Valle de Santiago y Yuriria, se integrarán con 10 regidores.

Finalmente, los municipios de Abasolo, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Atarjea, Comonfort, Coroneo, Cuerámara, Doctor Mora, Huanímaro, Jaral del Progreso, Jerécuaro, Manuel Doblado, Ocampo, Pueblo Nuevo, Purísima del Rincón, Romita, San Diego de la Unión, San José Iturbide, Santa Catarina, Santa Cruz de Juventino Rosas, Santiago Maravatío, Tarandacuao, Villagrán, Tarimoro, Tierra Blanca, Victoria y Xichú, se integrarán con 8 regidores.

Si bien la lógica que subyace en la asignación del número de regidores es que deberán tener más regidores aquellos municipios que tengan más población, no deja de ser una distribución arbitraria que no se apega en estricto sentido al tamaño de la población; además desconoce la dinámica demográfica y por tanto genera una distorsión entre los órganos de representación del Ayuntamiento y la población a la que dicen representar. Para ver el tamaño de la distorsión que se genera, a continuación se presenta el cuadro 6.16 en el que aparecen los municipios, la población que hay en cada uno, la aplicación de la regla mexicana en la integración de los Ayuntamientos y, para contrastarlo, aplicamos a cada municipio de Guanajuato la regla española de constitución de los Ayuntamientos.

Nótese que casi todos los gobiernos municipales en Guanajuato tienen la mitad de los regidores que los gobiernos Españoles tendrían; sin duda la modernización y democratización de la vida local en Guanajuato, debiera pasar necesariamente por una revisión de este tema, de lo contrario la democracia electoral no tendrá ningún efecto en la vida de los habitantes de los municipios. La democracia electoral va acompañada de la construcción de instituciones democráticas fuertes y plurales, sobre todo cuando se trata de órganos de gobierno sustentados en el principio de representación.

Cuadro 6.16

Nombre del municipio	Población total 2005	Número de puestos de elección con la regla mexicana	Número de puestos de elección con la regla española	Diferencia
Abasolo	79093	10	25	-15
Acámbaro	110718	15	27	-12
Allende	134880	12	27	-15
Apaseo el Alto	56817	10	25	-15
Apaseo el Grande	68738	10	25	-15
Atarjea	5198	10	13	-3
Celaya	382958	15	29	-14
Manuel Doblado	38309	10	21	-11
Comonfort	67642	10	25	-15
Coroneo	10347	10	17	-7
Cortazar	81359	12	25	-13
Cuerámara	25610	10	21	-11
Doctor Mora	19943	10	17	-7
Dolores Hidalgo	128994	12	27	-15
Guanajuato	141196	15	27	-12
Huanímaro	19693	10	17	-7
Irapuato	440134	15	29	-14
Jaral Del Progreso	31803	10	21	-11
Jerécuaro	55311	10	25	-15
León	1134842	15	37	-22
Moroleón	47132	12	21	-9
Ocampo	20984	10	21	-11
Pénjamo	144426	12	27	-15
Pueblo Nuevo	10398	10	17	-7
Purísima del Rincón	44778	10	21	-11
Romita	51825	10	25	-15
Salamanca	226654	15	27	-12
Salvatierra	94558	12	25	-13
San Diego de la Unión	34088	10	21	-11
San Felipe	95359	12	25	-13
San Francisco del Rincón	100239	12	25	-13
San José Iturbide	54661	10	25	-15
San Luis de la Paz	96729	12	25	-13
Santa Catarina	4533	10	11	-1
Santa Cruz de Juventino Rosas	65479	10	25	-15
Santiago Maravatío	7151	10	13	-3
Silao	134337	12	27	-15
Tarandacuao	11583	10	17	-7
Tarimoro	37418	10	21	-11
Tierra Blanca	14515	10	17	-7
Uriangato	52931	12	25	-13
Valle de Santiago	130821	12	27	-15
Victoria	17764	10	17	-7
Villagrán	45941	10	21	-11
Xichú	11323	10	17	-7
Yuriria	73820	12	25	-13

Fuente: elaboración propia con base en Ley orgánica municipal del estado de Guanajuato y artículo 179.1 de la LOREG citado por Vanaclocha Op. Cit.

Además, para la constitución de los Ayuntamientos en el caso español existe la obligación de hacer la ***declaración de intereses***. Se trata de un procedimiento interesante de prevención o control de los actos de corrupción, pues proporciona información que evita que existan conflicto de intereses entre los concejales; es decir, se evita que los Concejales puedan asumir un papel doble: como contratantes y contratados en la prestación de los bienes, servicios u obras que el Ayuntamiento solicite a sus proveedores. En el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales en el Capítulo III se establece la obligación de hacer el registro de intereses.

La Moción de Censura

Otro de los mecanismos de control que llama la atención es el de la moción de censura, pues se dice que es uno de los instrumentos más poderosos con los que se cuenta en los sistemas parlamentarios para corregir el rumbo de una administración en caso de que esta se esté desviando de sus objetivos fundamentales; sin embargo, también hay una buena cantidad de críticos que piensan que dicho mecanismo se puede convertir en una arma de doble filo, si las minorías logran aglutinarse o incluso lograr que alguno de los miembros de otro partido se cambie de partido (el llamado transfuguismo en España), ello puede ocasionar inestabilidad y por tanto una posible crisis de gobernabilidad; sin embargo, al revisar la bibliografía especializada sobre el tema encontramos que si bien el transfuguismo es un fenómeno que no es positivo; sin embargo, no es un fenómeno generalizado²⁵ en los gobiernos locales españoles; de hecho autores como Ernesto Carrillo dicen que “suele ser un lugar común afirmar que los gobiernos locales padecen problemas de gobernabilidad derivados del diseño de sus estructuras de gobierno. Sin embargo, y con independencia de notables excepciones, no parece que se pueda fundar empíricamente esta afirmación”²⁶.

Adicionalmente a la anterior afirmación presenta cuatro argumentos para sustentar su percepción de que los gobiernos locales españoles no son inestables:

- En primer lugar, porque la mayor parte de los municipios son gobernados por mayorías absolutas.

²⁵ Carrillo Ernesto, *Los gobiernos Locales*, pp. 315-338, en Román Paloma (Coordinadora) **Sistema político** español, McGraw Hill, 2002.

²⁶ Carrillo Ernesto Op. Cit. p. 334.

- En segundo lugar, el gobierno local es muy dado a la formación de gobiernos de coalición incluso en aquellos casos en los que se dispone de mayoría absoluta. Continúa diciendo el autor que coaliciones que serían inconcebibles en otros niveles de gobierno, son muy frecuentes en los pequeños municipios.
- En tercer lugar: el sistema de partidos que predomina en la mayor parte de las regiones de España es pluripartidista moderado, lo que unido a la moción de censura constructiva opera como mecanismo de estabilización.
- Finalmente, agrega el autor que algunas evidencias empíricas en la Comunidad Valenciana, muestran cómo los gobiernos en minoría tienden a generar nivel de prestación de servicios más alto –y también mayor gasto público- que aquellos otros gobernados por mayoría absoluta.

Además el sistema político español ha sido capaz de auto corregirse pues ello se aprecia en la evolución de las reformas que se han ido haciendo a las reglas que regulan los procedimientos para iniciar la **moción de censura**, en concreto una de las modificaciones importantes en este tema es que por ejemplo en 1985 la LEREG en su artículo 197.2 se afirmaba que la moción de censura podía suscribirse por un mínimo de **un tercio de los concejales** de un Ayuntamiento, en cambio la LOREG 8/1991, de 13 de marzo, establece el criterio de que los firmantes deberán ser la mayoría absoluta; es decir, con ello se aumenta el número de los firmantes y se pretende que los gobiernos locales consigan estabilidad y sobre todo que no se conviertan en espacios de disputas políticas y ajuste de cuentas entre los grupos políticos, en definitiva es una salida que redundará en el incremento de la estabilidad de los gobiernos locales.

Otro de los ajustes importantes realizados a la LOREG en su redacción de 1999 es el contenido en su numeral 2 del artículo 197 se dice textualmente que “ningún concejal puede suscribir durante su mandato más de una moción de censura”²⁷

²⁷ Corella p. 57

Cuestión de confianza

Un instrumento interesante del diseño institucional de los gobiernos locales españoles es el relacionado con la Cuestión de Confianza, es una medida que pretende flexibilizar la toma de las decisiones del Ayuntamiento, esta vinculada a proyectos concretos y con la idea de ser más eficaces en las medidas o acciones que se pretendan iniciar en el Ayuntamiento. Los requisitos y procedimientos para que el Alcalde solicite la cuestión de confianza al pleno del Ayuntamiento están contenidos en Artículo 197 bis (Añadido por L.O.8/1999); dichos procedimiento son los siguientes:

1. El Alcalde podrá plantear al Pleno una cuestión de confianza, vinculada a la aprobación o modificación de cualquiera de los siguientes asuntos:

- a) Los presupuestos anuales.
- b) El reglamento orgánico.
- c) Las ordenanzas fiscales.
- d) La aprobación que ponga fin a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal.

2. La presentación de la cuestión de confianza vinculada al acuerdo sobre alguno de los asuntos señalados en el número anterior figurará expresamente en el correspondiente punto del orden del día del Pleno, requiriéndose para la adopción de dichos acuerdos el "quórum" de votación exigido en la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, para cada uno de ellos. La votación se efectuará, en todo caso, mediante el sistema nominal de llamamiento público.

3. Para la presentación de la cuestión de confianza será requisito previo que el acuerdo correspondiente haya sido debatido en el Pleno y que éste no hubiera obtenido la mayoría necesaria para su aprobación.

4. En el caso de que la cuestión de confianza no obtuviera el número necesario de votos favorables para la aprobación del acuerdo, el Alcalde cesará automáticamente, quedando en funciones hasta la toma de posesión de quien hubiere de sucederle en el cargo. La elección del nuevo Alcalde se realizará en sesión plenaria convocada automáticamente para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de la votación del acuerdo al que se vinculase la cuestión de confianza, rigiéndose por las reglas contenidas en el artículo 196, con las siguientes especialidades:

- a) En los municipios de más de 250 habitantes, el Alcalde cesante quedará excluido de la cabeza de lista a efectos de la elección, ocupando su lugar el segundo de la misma, tanto a efectos de la presentación de candidaturas a la Alcaldía como de designación automática del Alcalde, en caso de pertenecer a la lista más votada y no obtener ningún candidato el voto de la mayoría absoluta del número legal de concejales.
- b) En los municipios comprendidos entre 100 y 250 habitantes, el Alcalde cesante no podrá ser candidato a la Alcaldía ni proclamado Alcalde en defecto de un candidato que obtenga el voto en la mayoría absoluta del número legal de concejales. Si ningún candidato obtuviese esa mayoría, será proclamado Alcalde el concejal que hubiere obtenido más votos populares en las elecciones de concejales, excluido el Alcalde cesante.

5. La previsión contenida en el número anterior no será aplicable cuando la cuestión de confianza se vincule a la aprobación o modificación de los presupuestos anuales. En este caso se entenderá otorgada la confianza y aprobado el proyecto si en el plazo de un mes desde que se votara el rechazo de la cuestión de confianza no se presenta una moción de censura con candidato alternativo a Alcalde, o si ésta no prospera. A estos efectos, no rige la limitación establecida en el apartado 2 del artículo anterior.

6. Cada Alcalde no podrá plantear más de una cuestión de confianza en cada año, contando desde el inicio de su mandato, ni más de dos durante la duración total del mismo. No se podrá plantear una cuestión de confianza en el último año de mandato de cada Corporación.

7. No se podrá plantear una cuestión de confianza desde la presentación de una moción de censura hasta la votación de esta última.

8. Los concejales que votasen a favor de la aprobación de un asunto al que se hubiese vinculado una cuestión de confianza no podrán firmar una moción de censura contra el Alcalde que lo hubiese planteado hasta que transcurra un plazo de seis meses, contado a partir de la fecha de votación del mismo. Asimismo, durante el indicado plazo, tampoco dichos concejales podrán emitir un voto contrario al asunto al que se hubiese vinculado la cuestión de confianza, siempre que sea sometido a votación en los mismos términos que en tal ocasión. Caso de emitir dicho voto contrario, éste será considerado nulo.

RECAPITULACIÓN

Los datos de las finanzas públicas, son un sólido argumento en el sentido de que los estados gobernados por el PAN han seguido un estilo de gestión distinta al estilo de los gobiernos priistas; el modelo de ingresos y el patrón de gasto que hemos analizado así lo indican, mientras los panistas han seguido una ruta en la que los ingresos regulados han cobrado una mayor importancia y los ingresos que son manejados de manera discrecional ha descendido su peso proporcional, además por el lado del gasto los gobiernos panistas y sobre todo el estado de Guanajuato han hecho descender notablemente los gastos necesarios para que opere el gobierno, la oferta de hacer que el gobierno les cueste menos a los ciudadanos han logrado materializarla, pero también han desarrollado un patrón de gasto con un fuerte perfil asistencial, lo cual no es compartido por los estados gobernados por el PRI; sin duda el estado de Guanajuato ha aportado elementos novedosos al sistema federal mexicano y ha hecho una contribución importante al proceso de descentralización experimentado en el país, como lo mostraremos posteriormente, además ha sido desde 1994²⁸ el laboratorio para el federalismo mexicano.

La llegada de la oposición partidista al gobierno del estado de Guanajuato marcó un rumbo dentro del proceso de democratización de las estructuras institucionales en los gobiernos locales. La primera etapa del gobierno panista de “transición”, 1990-1994, se caracterizó por una manera distinta de manejar los asuntos gubernamentales, a como se habían procesado en la etapa de los gobiernos priistas. Al llegar el PAN al gobierno del estado rápidamente se vincularon estrechamente con los gobiernos locales, buscando coincidencias y proyectos compartidos; en ocasiones, con independencia del partido político, se buscó afanosamente el replanteamiento de las relaciones intergubernamentales y el papel que las delegaciones de Solidaridad desempeñaban en el sistema político y administrativo mexicano.

²⁸ En el año de 1995 el entonces Presidente Zedillo declaraba que el gobierno federal iniciaría una etapa distinta en la relación con los demás estados miembros de la federación mexicana y que el reciente gobierno electo de Guanajuato (ganado por el PAN) sería el laboratorio del nuevo federalismo mexicano.

Desde el gobierno del estado de Guanajuato se alentó un proceso de redefinición del diseño institucional para la acción de los gobiernos locales, y en un periodo muy corto se realizaron transformaciones sustantivas a la institucionalidad de los gobiernos locales: nos referimos a los cambios a la Ley Organiza Municipal. Adicionalmente, también el recambio de las elites tanto en el aparato burocrático como en los puestos de elección en los Ayuntamientos, propició e intensificó el proceso de cambio y ajuste de la institucionalidad de los gobiernos locales. Así, desde la llegada de la otrora oposición panista a los gobiernos y administración municipales, los Ayuntamientos asumieron ampliamente su facultad de emisión de reglamentos; ello ha generado un marco institucional que ofrece certidumbre a los distintos actores gubernamentales, privados y sociales; esta trayectoria de rediseño del marco institucional no ha sido experimentada en estados que no han pasado por un proceso de alternancia, como es el caso del estado de Campeche. El seguimiento de este proceso durante prácticamente tres lustros en el estado de Guanajuato, pareciera favorecer la hipótesis de que la alternancia política (con independencia del signo partidista), en combinación con un periodo de consolidación en su ejercicio de gobierno y el asentamiento de un juego intergubernamental adecuado en los espacios estatales, fomentan un círculo virtuoso que hace factible una reforma profunda del marco institucional de los gobiernos locales, que abona a la gobernabilidad de los municipios.

Debe advertirse, sin embargo, que aun cuando en el estado de Guanajuato se ha experimentado un proceso importante en el rediseño del marco institucional en los gobiernos municipales, existen todavía muchas áreas susceptibles de ajuste institucional, sobre todo si se quiere que desde los ámbitos locales se genere gobernabilidad democrática. La experiencia interna y el método comparativo nos permite identificar y sugerir algunas de esas áreas y temas pendientes.

Uno de los temas que no han sido abordados en el proceso de rediseño institucional iniciado en Guanajuato, es el del deficiente vínculo entre representantes y representados; es decir, mientras en las democracias consolidadas la relación entre el número de los integrantes de los órganos de deliberación y el número de habitantes es de 1 representante por cada 8,658 habitantes (el caso de Birmingham), en México y en particular el caso de León, la relación es de 1 representante por cada 75,656 habitantes; sin duda la relación entre representantes y representados es muy débil. Con esta proporcionalidad tan exigua, la estructuración de un órgano de gobierno como son los Ayuntamientos, no refleja la pluralidad de la sociedad a la que dice representar.

Otro tema es la declaración de intereses, distinta a la declaración patrimonial, la cual ha generado excelentes rendimientos institucionales en el caso de los gobiernos locales españoles; esta medida puede ser útil en el caso mexicano sobre todo si se quiere democratizar plenamente el sistema, la democracia no solamente es elecciones limpias y transparentes, la democracia es también transparencia en el manejo de los recursos públicos y la rendición de cuentas.

Finalmente, otros instrumentos que ha mostrado su eficacia en las democracias consolidadas y emergentes, es el asunto de la moción de censura y la cuestión de confianza, pues propician incentivos para que el que funge como cabeza del gobierno mantenga un clima de respeto, de conciliación y búsqueda de acuerdos para que la administración funcione, pues de lo contrario se expone a que los concejales o regidores de oposición intenten destituirlo a través del procedimiento de la moción de censura.

CAPÍTULO VII

BALANCE DEL DESEMPEÑO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE GUANAJUATO 1999-2004

INTRODUCCIÓN

Anteriormente se ha sostenido que los gobiernos conquistados por la oposición cambiaron el estilo de gestión de los asuntos públicos, iniciaron un proceso de rediseño de las relaciones intergubernamentales, se vincularon más estrechamente con la sociedad, ofrecieron canales de comunicación entre gobernantes y gobernados que fueran más eficaces (miércoles ciudadanos, etc.) y también iniciaron una etapa de vinculación con diferentes centros de investigación y universidades. De esta nueva relación entre gobiernos y centros de investigación surgió el primer diagnóstico de la gestión municipal elaborado por la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco y la Coordinación de Desarrollo Regional del Estado de Guanajuato (CODEREG). El estudio tuvo la particularidad de abarcar al conjunto de los 46 municipios del estado y no sólo un estudio muestral con una selección de municipios.

La intención del diagnóstico era generar conocimiento sobre la gestión municipal en el estado, para tomar decisiones sobre el diseño de programas y de políticas concretas que contribuyeran al mejor desempeño²⁹ de los gobiernos locales.

Por ello en el presente capítulo toca el turno de hacer una evaluación del desempeño de los gobiernos locales y el papel que han desempeñado en esta

²⁹ El verdadero impacto que los diagnósticos han generado en los gobiernos locales (estatal y municipales) no ha sido dimensionado aún; sin embargo, basta hacer referencia a una anécdota para mostrar un posible impacto de los diagnósticos. Después de una reunión en la que se presentaron los resultados del diagnóstico de 1999, a la cual asistieron desde mandos medios, secretarios y algunos Presidentes municipales y funcionarios estatales, y luego de conocerse el nivel de calidad de la gestión municipal arrojado por el estudio y el lugar obtenido por cada municipio en la estratificación de calidad, los efectos de la reunión se percibieron en los siguientes días: las llamadas de los diferentes Presidentes y funcionarios municipales al equipo líder del proyecto no cesaron. Las preocupaciones eran las mismas, ¿por qué su municipio se encontraba en el lugar "x"? ¿qué deberían hacer para resultar mejor evaluados?, ¿qué variables generarían un mayor impacto en la gestión municipal?, etc. La experiencia fue muy clara "*lo que se mide se mejora*". Ello generó una agenda de actuación para los 46 gobiernos y administraciones de los municipios, y también estrategias de fortalecimiento municipal desde el gobierno estatal; es muy probable incluso que la ola de reformas a la ley orgánica municipal de 1999 y 2000 hayan sido el producto de ese inusitado interés de los funcionarios municipales y estatales por mejorar el desempeño de sus municipios.

fase de transformaciones en las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, para ello se utiliza información de dos diagnósticos elaborados uno a solicitud de la Coordinación de Desarrollo Regional del Estado de Guanajuato en el año de 1999, y el otro realizado en el 2004 como parte de un proyecto financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Para ello el presente capítulo se ha estructurado en cuatro apartados, en el primero se hace una descripción de la metodología utilizada en el estudio, se hace una definición de las categorías analizadas, se señalan los criterios de selección de las instancias a estudiar y de los informantes, además se describen el tipo de preguntas que fueron utilizadas en el estudio.

En el segundo apartado se presentan los resultados generales de los diagnósticos, también se presenta la evolución que han experimentado los municipios de 1999 al año 2004.

En el tercer apartado se presenta una vertiente del estudio que aportó un enfoque novedoso pues al analizar las variables en bloques por categoría se obtiene el nivel de consistencia de la gestión, entendiendo por ello el nivel de asimilación de los objetivos, de las políticas y de las estrategias de acción, que han alcanzado los actores de la gestión pública (ápice estratégico, mandos medios, y operarios).

Finalmente en el cuarto apartado se utiliza el coeficiente de correlación como una herramienta para identificar las fortalezas y debilidades de la gestión pública municipal, de ello también se desprende una posible agenda de actuación para mejorar la gestión pública municipal.

Los gobiernos municipales en México se han constituido como un espacio muy importante para la acción pública, y del buen desempeño de este nivel de gobierno depende que los sistemas democráticos funcionen bien, por ello los gobiernos municipales se han convertido en un importante objeto de estudio,

pues se ha reconocido su creciente importancia dentro del régimen federal mexicano.

Esta tendencia no es algo pasajero sino, por fortuna, un proceso irreversible que reconoce en los estados y municipios los espacios más adecuados para dirimir conflictos a través de procesos agregativos e integrativos³⁰, explicitar intereses comunes y diseñar estrategias de acción colectiva ello expresa, además, una demanda de los actores locales para influir en las decisiones importantes que determinan el desarrollo nacional; y es también un reflejo del agotamiento del sistema centralizador predominante en el país durante casi todo el siglo XX.

Incluso a nivel mundial, se ha dado un creciente interés por el estudio de los gobiernos locales; por ejemplo en España se reconoce abiertamente que los gobiernos locales son un elemento clave en el sistema político, dicha afirmación es válida también en el marco de la Unión Europea, las razones que se han esgrimido van desde el hecho de que los gobiernos locales son el ámbito más próximo a los ciudadanos y a los intereses territoriales.

A pesar de su heterogeneidad (diferente tamaño, diferente estructura social, densidad demográfica diversa, distintos recursos, diferentes necesidades...) los gobiernos locales proporcionan y gestionan una serie de servicios fundamentales para el bienestar de los ciudadanos. Además y muy importante, los municipios son un ámbito especialmente relevante en lo que concierne a la expresión de intereses políticos y a la participación ciudadana. Por ello, en aquellos países (como España y México) que han transitado a la democracia o que están en ese proceso de transición, los gobiernos locales juegan un papel

³⁰ Vale la pena señalar que estamos haciendo referencia a los procesos agregativos e integrativos que han propuesto March y Olsen y en general el enfoque neoinstitucional. Los procesos agregativos consisten en negociaciones o regateo en el cual los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras. Los procesos integrativos son aquellos en los que participan los ciudadanos en una dinámica de creación de preferencias compartidas por todos. Vergara Rodolfo, *Estudio introductorio* del libro de James G. March y Johan P. Olsen, **El redescubrimiento de las instituciones; la base organizativa de la política**, 2000, p. 31.

estratégico en la construcción de la nueva legitimidad y en el desarrollo y reforzamiento de las nuevas estructuras y políticas democráticas.³¹

En el caso de México y en especial de los gobiernos del Estado de Guanajuato, las transformaciones a las que se ha hecho referencia demandan a su vez cambios sustantivos en la gestión pública municipal, exigiéndosele mayor eficacia y eficiencia³² en la aplicación de los recursos, en las decisiones y políticas orientadas a resolver los problemas más apremiantes de sus localidades. En este sentido, los gobiernos municipales, por su relación tan cercana con los ciudadanos, son quizá a los que más se les exigirá que su actuación sea eficaz y eficiente.

Por esas razones, hacer un seguimiento sobre la evolución de la gestión municipal resulta muy pertinente para conocer las características y el estado que guardan las estructuras político administrativas de los gobiernos municipales. Es importante señalar que estamos hablando de un estudio longitudinal³³; es decir, el estudio abarca un periodo de casi siete años en el cual se analiza la evolución del desempeño institucional de los gestiones municipales entre el periodo de 1999 al 2004. Es conveniente explicitar que se hace una comparación del funcionamiento de los gobiernos municipales en dos periodos de gobierno distinto; es decir, el periodo de 1998-2000 y el otro periodo que se comparará es el de 2004-2006.

³¹ Citado por Alba Tercedor Carlos, *Gobierno local y ciencia política: una aproximación* en el libro **El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno**, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín oficial del estado, 1997.

³² Camou Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, Cuadernos del IFE, México, 1995, pp. 23.

³³ Para una definición y la clarificación de las características de los estudios longitudinales véase: Corbetta, Piergiorgio, *Metodología y técnicas de investigación social*, Mc Graw Hill, 2003, pp. 88-89.

Planteamiento metodológico

Para la elaboración del presente trabajo se ha hecho un diseño de investigación, multidisciplinario, en el cual se toma prestado del antropólogo y del periodista sus técnicas de observación, el estudio de caso y la entrevista en profundidad, es un estudio que se puede denominar postpositivista³⁴. Sin embargo, también el lector encontrará un fuerte contenido cuantitativo, pero se reconoce que la observación directa a través de entrevistas con funcionarios ha proporcionado información muy valiosa que de otra forma el número frío no aportaría; con las entrevistas se proporcionó información muy interesante para entender el desempeño de los gobiernos municipales del Estado de Guanajuato. Hacemos pues caso del consejo de Kart Deutsch: “El científico social prudente, es como el inversionista sabio, debe confiar en la diversificación para magnificar las fuerzas y los resultados; es decir, el investigador puede y debe recurrir a técnicas cuantitativas pero también a las cualitativas, para compensar las debilidades de un instrumento único”³⁵.

Dentro de la propuesta metodológica se consideraron los siguientes aspectos:

- El objeto de estudio
- Los objetivos particulares
- Las categorías o dimensiones de la gestión
- Los indicadores específicos
- Selección de las instancias de la gestión
- La elección de la población y muestra

³⁴ Para una revisión de los rasgos característicos del paradigma postpositivista véase: Corbetta, Piergiorgio, *Metodología y técnicas de investigación social*, Mc Graw Hill, 2003, pp. 10-11.

³⁵ Citado por Robert Putnam *et al.* en: *Making Democracy Work; civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1993, p. 12.

El diagnóstico y su objeto de estudio

Por diagnóstico se entiende el reconocimiento que el analista hace para entender la situación que guardan las estructuras político administrativas de los Ayuntamientos y explicar las razones del desempeño institucional de los gobiernos locales. En este sentido, decimos que el diagnóstico es un estudio fundamentalmente descriptivo, que persigue explicar las características de nuestro objeto (los gobiernos municipales del Estado de Guanajuato), por supuesto también se pretende que el estudio puede generar elementos de análisis para transformar y mejorar el objeto de estudio³⁶. De otra parte, como proceso, el diagnóstico implica una serie de operaciones que se definen en función del fenómeno a estudiar, lo cual significa que es al mismo tiempo un ejercicio de construcción metodológica, lo que significa que en el presente estudio se asume la posibilidad de ajustar la metodología con la idea de perfeccionarla.

Para emprender el diagnóstico que nos ocupa, fue conveniente definir su objeto de estudio: la gestión municipal. De tal forma que concebimos la gestión municipal como el conjunto de políticas y acciones sustentadas en estructuras orgánicas, funcionales y legales, que permiten aplicar recursos (humanos, financieros y materiales) que se traducen en bienes y servicios públicos para la atención-solución de las demandas y problemas de los habitantes de los municipios.³⁷ Asociado al enfoque propuesto por Richard Rose, se encuentran

³⁶ Se hace referencia a una de las observaciones que Olsen y Peters plantean en el capítulo 1 titulado *Learning from experience?* en el libro **Lessons from experience: learning from administrative reform**. Oslo, Scandinavian University Press, 1996, ver p. 2-3.

Uno de los argumentos centrales del libro es que a últimas fechas se ha despertado un creciente interés en analizar el funcionamiento de los gobiernos, particularmente se ha puesto especial énfasis en un enfoque que estudia a los gobiernos como agentes con una mayor orientación a los resultados, lo cual implica hacer un análisis detallado de las tareas, objetivos, recursos, y los eslabones de recompensas con los que funcionan los gobiernos. Ese nuevo enfoque ha logrado influir sobre los actores que son analizados; es decir, se ha descubierto que los estudios de este tipo que analizan el desempeño institucional de las estructuras de gobierno, terminan generando procesos de aprendizaje organizacional que propician un mejor desempeño de las instituciones de los gobiernos. Ello ha fortalecido el pronunciado interés en el potencial del aprendizaje como un proceso que produce un mejor funcionamiento y una mayor capacidad de adaptación de las instituciones a las demandas del contexto.

³⁷ Esta definición está sustentada en la propuesta de Richard Rose en el sentido de que el gobierno (en todos sus niveles) debe ser analizado como un conjunto de organizaciones que movilizan recursos humanos, materiales y legales, que combinan esos recursos de diferentes maneras para crear programas que finalmente produce resultados para satisfacer las demandas ciudadanas, más aún Rose propone que

algunos estudios pioneros en el análisis del desempeño institucional como los de Robert Putnam, dicho autor recurre a los desarrollos recientes del enfoque neoinstitucional y a los teóricos que han enfatizado el aspecto del diseño institucional. Dicha tradición tiene sus raíces en estudios legales formales de los diseños institucionales, dentro de estos autores ubica a Stuart Mill, otros teóricos como Dahl y Seymour ponen especial énfasis en factores socioeconómicos como explicación del desempeño de las instituciones de gobierno, finalmente Putnam identifica una tercera escuela de pensamiento que ha enfatizado los factores socioculturales para explicar el desempeño de las instituciones gubernamentales³⁸.

Por el momento no queda más que señalar que las instancias directamente responsables de la gestión en los gobiernos municipales en México son: el Ayuntamiento como órgano de gobierno que decide las políticas y el aparato administrativo como ejecutor operativo de dichas políticas.³⁹

Debe insistirse en el carácter público y la concepción de gestión municipal mencionadas, porque el procedimiento metodológico que se adoptó para hacer el diagnóstico se fundamenta precisamente en eso: "Tanto las acciones de gobierno como las administrativas, responden en su concepción, diseño e implementación al mundo de lo factual y ello implica la aplicación inevitable de los métodos cuantitativos"⁴⁰

el gobierno debe ser desagregado para su análisis en los siguientes elementos: Leyes, Ingresos Públicos, Empleados Públicos, Organizaciones y Programas, son los cinco elementos característicos del gobierno. Ver: Rose, Richard, **El gran gobierno; Un acercamiento desde los programas gubernamentales**, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 65-71.

³⁸ Robert Putnam *et al.* en: *Making Democracy Work; civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1993, p. 12.

³⁹ Se puede polemizar sobre esta concepción, pues muchas veces las atribuciones formales que corresponden a las dos instancias de gestión mencionadas no se respetan en las prácticas municipales. Sin embargo, luego de revisar a varios autores, es la definición que nos parece más apropiada y la que habría que sostener teórica y prácticamente.

⁴⁰ Uvalle Berrones, R., *El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea*, en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, N° 37, enero-marzo, 1998, p. 13.

Para el abordaje empírico del diagnóstico⁴¹ no se procedió a vaciar el mundo de la gestión en datos y valores cuantitativos sin ninguna consideración metodológica. Por el contrario, la situación factual de la gestión municipal, como conjunto de acciones y políticas, requirió ser aprehendida bajo cierta catalogación de sus campos, para después procesar los datos con los métodos estadísticos correspondientes. El recurso aconsejado y seguido en este diagnóstico fue determinar los campos de la gestión que aquí llamamos categorías operacionales⁴²; y luego, para cada categoría se especificaron los indicadores particulares, que permitirían el reconocimiento de las características que les son propias a la gestión municipal.

⁴¹ La metodología utilizada en el presente estudio es muy similar a los estudios recomendados por el Ministerio de Administraciones Públicas, entre los cuales se pueden señalar los siguientes: Marco común de evaluación, Mejorar una organización a través de la evaluación. Guía para el desarrollo de cartas de servicios. Pautas para la aplicación de las normas ISO 9000 en la administración local. Gestión de la calidad en los Ayuntamientos; Procesos de mejora continua, entre otros.

⁴² Para una revisión detallada de los procedimientos y métodos que se recomiendan para desagregar un concepto complejo en sus diferentes dimensiones y la manera de operacionalizar dichos conceptos puede verse el capítulo 3 *La traducción empírica de la teoría* en el libro de Corbetta Piergiorgio, **Metodología y técnicas de investigación**, Mc Graw Hill, 2003, pp. 71-113

Objetivos particulares

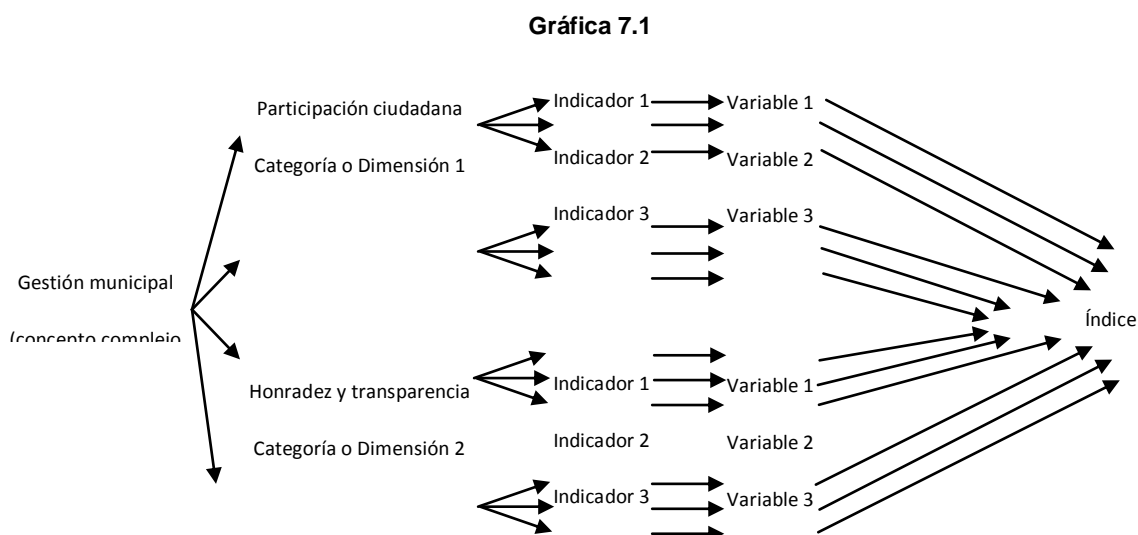
El diagnóstico pretende ofrecer una visión objetiva sobre el estado que guardan las administraciones y Ayuntamientos de los municipios guanajuatenses para el ejercicio de su gestión pública. Los objetivos particulares del diagnóstico son los siguientes:

- Actualizar el diagnóstico de la gestión municipal realizado en 1999, con el propósito de conocer y mejorar las estructuras, sistemas y procedimientos en que se sustenta dicha gestión.
- Generar información que sirva de insumo a los gobiernos estatales y municipales y sus respectivas administraciones, para impulsar políticas de fortalecimiento municipal.
- Proporcionar instrumentos metodológicos para que las instancias de gestión apliquen ellas mismas diagnósticos futuros.

Las categorías⁴³ de la gestión

Las categorías son un recurso metodológico para desagregar los campos de la gestión municipal y, dado que se trataba de actualizar el diagnóstico de 1999, se respetaron las tres categorías que entonces se manejaron: Participación Ciudadana; Honradez y Transparencia; y Competitividad Administrativa. A estas categorías, sin duda pertinentes, se añadió una cuarta que desde nuestro punto de vista era importante incorporar al diagnóstico, por considerarla fundamental en la gestión municipal: Funcionalidad del Ayuntamiento.

Un esquema que puede clarificar lo anterior es el que se presenta en la gráfica 7.1.



Elaboración propia con base en Piergiorgio Corbetta *Op. Cit.* P. 101.

Con la determinación de estas cuatro categorías se aprecia una desagregación de los campos de gestión, donde la segunda y tercera categorías se refieren a los aspectos propiamente técnico-administrativos de la gestión municipal, mientras que la primera y cuarta categorías tratan las relaciones sociopolíticas de la gestión con actores externos al circuito administrativo. Por supuesto que

⁴³ Dentro de la literatura se habla de las dimensiones, sin embargo, en el presente trabajo asumimos como sinónimos ambos términos. Véase Corbetta Piergiorgio, *Op. Cit.* p. 101.

entre las cuatro categorías existe interacción. A continuación se hace una definición de cada una de ellas:

Participación ciudadana

Con esta categoría se pretende captar en qué medida en la gestión municipal se cuenta y se atiende con procedimientos e instrumentos adecuados, las necesidades y demandas cotidianas de la ciudadanía y si, además, promueve su participación en las decisiones y programas de orden público, así mismo, trata de indagar la existencia de vínculos institucionales de coordinación y comunicación con las organizaciones sociales.

Comunicación y transparencia

Esta categoría se refiere a la acción comunicativa de los actores e instancias de la gestión municipal sobre el manejo de los recursos públicos y los resultados de sus políticas, a través de mecanismos de información y de rendimiento de cuentas a la ciudadanía; en el mismo sentido se pretende, conocer si las organizaciones de contraloría establecidas funcionan adecuadamente para ese efecto.

Competitividad administrativa

Es un campo sobre el cual se busca conocer la capacidad técnico-administrativa de las instancias de gestión para diseñar, aplicar y evaluar políticas eficaces respecto a su propósito y eficientes en la administración de los recursos humanos, financieros y materiales que se aplican en dichas políticas.

Funcionalidad del Ayuntamiento

Con la inclusión de esta categoría se procura indagar si los Ayuntamientos cuentan con mecanismos de funcionalidad que les permita asumir sus facultades como órgano de gobierno colegiado, capaz definir, supervisar y evaluar las políticas estratégicas de sus municipios; por su puesto, también se pretende conocer si la autoridad política del Ayuntamiento asume funciones de coordinar sus decisiones con la operación del aparato administrativo.

La confluencia de estas cuatro categorías permitió establecer un diagnóstico cuantitativo y cualitativo de la situación que guarda la gestión municipal en el Estado de Guanajuato y en cada uno de sus municipios. Como se muestra en la gráfica anterior, el índice⁴⁴ pretende resumir de manera sintética las cuatro dimensiones o categorías analizadas, con ello se puede establecer una estratificación, que será comparada en el presente capítulo, es decir, se comparará la gestión de 1998-2000 con la gestión 2004-2006.

Por otra parte, también se asignaron **indicadores**⁴⁵ (Medina, 1993, pp. 157-159) específicos para cada categoría, como se señala en el cuadro 7.1.

⁴⁴ Véase los argumentos de Corbetta en el sentido de que los conceptos complejos que constan de varios indicadores, deben ser resumidos en índices, para un mejor tratamiento de la información, puede ser índices de naturaleza ordinal, cuasi cardinal a través de puntuaciones, o tipológico que es una clasificación de tipos diferentes entre sí. p. 100.

⁴⁵ Medina Giopp, Alejandro y Mejía Lira, José, *El control en la implementación de la política pública*, Plaza y Valdés, México, pp. pp. 157-159. Un indicador corresponde a información breve, que nos señala aspectos significativos de la gestión: Corresponde también a un sistema de señales, reportando de lo adecuado o inadecuado de una acción. Consideramos que es útil el establecimiento de parámetros cuantificables para el seguimiento de las acciones significativas de algún centro de responsabilidad, de ahí que la construcción de indicadores sea central en el presente diagnóstico.

A manera de síntesis se diría que el uso de indicadores permite determinar los niveles de actuación y desempeño, además de una adecuada evaluación a través de los criterios establecidos en el nivel de los objetivos o en la orientación misma de las acciones, al exigirse en el indicador la satisfacción de los valores o de las normas que orientan las acciones de los distintos centros de responsabilidad.

También puede profundizarse sobre el tema en la definición que propone Corbetta *Op. Cit.* pp. 98-100.

Cuadro 7.1

Participación ciudadana	
Rubros	Indicadores
1. Atención ciudadana	1.1 Mecanismos de atención a la ciudadanía 1.2 Registro de solicitudes atendidas y resueltas 1.3 Tiempo de resolución a las demandas
2. Relación de la gestión con grupos organizados	2.1 Promoción de la participación ciudadana desde las instancias de gestión 2.2 Recursos destinados a la promoción ciudadana 2.3 Programas que concretan la participación ciudadana
3. Funcionamiento del COPLADEM	3.1 Instalación y funcionamiento del COPLADEM 3.2 Representatividad social del COPLADEM 3.3 Incidencia del COPLADEM en las políticas municipales
Capacidad Administrativa	
Rubros	Indicadores
1. Sistema de planeación	1.1 Existencia de documentos de planeación 1.2. Reuniones de planeación 1.3 Ejecución de lo planeado 1.4 Correspondencia de objetivos entre administración y Ayuntamiento.
2. Sistema de evaluación	2.1 Evaluación del desempeño de la gestión 2.2 Disponibilidad de los resultados de evaluación 2.3 Control sobre el avance de objetivos y metas
3. Operación administrativa	3.1 Organigrama de direcciones y funciones 3.2 Coordinación entre las instancias administrativas 3.3 Elaboración del presupuesto de egresos 3.4 Registros estadísticos de la operación de servicios 3.5 Rezagos en la administración pública 3.6 Incidencia del COPLADEM en las políticas municipales
Funcionalidad del Ayuntamiento	
Rubros	Indicadores
1. Organización y método de trabajo del Ayuntamiento	1.1 Registro formal de acuerdos 1.2 Comunicación de los acuerdos del Ayuntamiento 1.3. Comisiones e trabajo y evaluación de su desempeño
2. Facultad reglamentaria	2.1 Conocimiento de Procedimientos de esta facultad 2.2 Promoción de iniciativas reglamentarias
3. Autoridad, dirección y supervisión	3.1 Comunicación de su gestión a la sociedad 3.2 Coordinación intragubernamental 3.3 Supervisión a la administración municipal
Comunicación y Transparencia	
Rubros	Indicadores
1. Comunicación social del desempeño de la gestión	1.1 Información a la sociedad de las principales actividades de la administración municipal 1.2 Periodicidad con que se informa 1.3 Medios de comunicación utilizados
2. Control y transparencia en el ejercicio presupuestal y el la cuenta pública	2.1 Control presupuestal en las direcciones administrativas 2.2 Instancia responsable del control presupuestal 2.3 Mecanismo de información presupuestal en la administración municipal 2.4 Frecuencia de información a la población acerca del estado de la cuenta pública
3. Contraloría interna	3.1 Existencia formal de la contraloría municipal 3.2 Conocimiento del proceso de contraloría en la administración municipal 3.3 Periodicidad en el ejercicio de la contraloría

Selección de las instancias de la gestión municipal

Ya hemos mencionado que en esta investigación hemos considerado que los elementos fundamentales de la gestión municipal son dos: por un lado, consideramos al Ayuntamiento o cabildo municipal como órgano colegiado y elegido por el voto ciudadano. Por otro lado, se encuentra el aparato administrativo compuesto por todos los funcionarios municipales los cuales no están sujetos al voto de la ciudadanía ya que son nombrados por el Presidente municipal, aunque en el caso del nombramiento del contralor municipal esta sujeto a la aprobación del cabildo por mayoría calificada.

Respecto al componente del Ayuntamiento, las figuras consideradas fueron:

- Presidente Municipal y/o Secretario del Ayuntamiento
- Regidores de las tres primeras fuerzas de los partidos en cada municipio.

En la selección de los regidores se procuró que los entrevistados pertenecieran a las tres principales fuerzas políticas representadas en el Ayuntamiento, con la intención de que hubiera un balance y mantener un nivel aceptable de objetividad⁴⁶ en las opiniones sobre los temas susceptibles de ser analizados, con los datos presentados en el anterior cuadro se puede apreciar, la fuerza y la presencia de los distintos partidos políticos a nivel estatal; es decir, el estado de Guanajuato es un estado bipartidista, con una tenue presencia del PRD.

Con la finalidad de focalizar los agentes más relevantes del aparato administrativo se realizó una selección de los titulares y mandos medios de las Direcciones administrativas consideradas fundamentales y estratégicas para la gestión municipal, siendo las siguientes:

⁴⁶ Con ello también se pretende fortalecer el diseño de investigación en términos de su validez interna y externa, para una profundización sobre los temas de la validez de los diseños de investigación véase Corbetta Piergiorgio *Op. Cit.*

- Presidente Municipal y/o Secretaría General
- Dirección de Obras Públicas
- Dirección de Desarrollo Social
- Tesorería
- Contraloría
- Dirección de Seguridad Pública
- Dirección del Organismo Operador de Agua Potable.

Como se puede observar, el Presidente municipal aparece en los dos componentes del gobierno municipal, sin lugar a dudas se debe al diseño institucional de la figura del Ayuntamiento, característica no sólo en el Estado de Guanajuato, sino en todo el país, es decir los gobiernos municipales en México están diseñados para que tanto el Presidente como el secretario del Ayuntamiento formen parte del órgano colegiado de toma de decisiones, pero a la vez también son los que encabezan la administración pública.

Quizá vale la pena subrayar otra particularidad de los gobiernos municipales, nos referimos al papel del Secretario, que aunque participa directamente en el cabildo su función se restringe única y exclusivamente a redactar los asuntos y acuerdos tratados en el cabildo. Sin embargo su papel fuera del cabildo es más relevante, pues es el vínculo directo del Presidente con los directores de las áreas sustantivas de la administración pública.

Para la realización del estudio se recurrió a 519 informantes entre Presidentes municipales, Secretarios, Directores y Mandos Medios, es un estudio robusto en términos de las fuentes de información y al contenido del estudio pues se logró construir una base de datos con aproximadamente 52,000 registros.

La elección de la población a encuestar

La selección de la población a encuestar se estableció de la siguiente forma: primero, se determinó encuestar a todos los Presidentes municipales y Secretarios, a todos los Titulares de las Direcciones Administrativas, a los Mandos medios seleccionados y, finalmente, a tres Regidores. Específicamente para el caso de los Mandos medios, se realizó una clasificación previa de los municipios en grandes, medianos y pequeños tomando como referencia la variable de “participación en la producción bruta de la industria manufacturera”; y en función de ello se estableció el siguiente parámetro: para municipios grandes se encuestaron a seis mandos medios, cuatro para los municipios medianos y dos para los pequeños (véase cuadro 7.2). El criterio para elegir cuál de todos los mandos medios sería considerado fue por medio de la técnica de “muestreo aleatorio simple por municipio”.

Cuadro 7.2
Clasificación de los municipios

MUNICIPIOS GRANDES	MUNICIPIOS MEDIANOS	MUNICIPIOS PEQUEÑOS	
León	Cortazar	Santa Cruz de Juventino R.	Pueblo Nuevo
Salamanca	San Francisco del Rincón	Acámbaro	Huanímaro
Celaya	Apaseo el Grande	Uriangato	Victoria
Irapuato	Pénjamo	Comonfort	Santa Catarina
	Villagrán	Valle de Santiago	Tierra Blanca
	San José Iturbide	Yiriria	Xichú
	Silao	Jaral del Progreso	Atarjea
	Purísima del Rincón	San Felipe	Santiago Maravatio
	Allende	San Luis de la Paz	Doctor Mora
	Moroleón	Ciudad Manuel Doblado	Romita
	Salvatierra	San Diego de la Unión	Tarimoro
	Apaseo el Alto	Cuerámaro	Jerécuaro
	Abasolo	Ocampo	Tarandacua
	Dolores Hidalgo	Coroneo	
	Guanajuato		

FUENTE: Elaboración propia, con base en el censo industrial del estado de Guanajuato, INEGI, 1994.

El razonamiento que rige esta estratificación es que a los municipios con un desarrollo económico mayor se corresponde una estructura de gobierno más compleja y por tanto con un número mayor de mandos medios, en el caso de los municipios de un desarrollo económico mediano y bajo (pequeño) se corresponde una estructura organizativa del municipio más pequeña.

Diseño del cuestionario y clasificación de las preguntas

En cuanto a los cuestionarios, se diseñaron tres formas distintas en función de su orientación, aunque con baterías de preguntas comunes para todos.

1. Cuestionarios orientados a los Presidentes municipales y Secretarios del Ayuntamiento;
2. Cuestionarios orientados a Titulares y Mandos medios de las Direcciones Administrativas;
3. Cuestionarios orientados a Regidores.

Estos tres tipos de cuestionarios⁴⁷ retomaron el contenido esencial de cada categoría y sus indicadores pero con una orientación a la actividad desempeñada por cada funcionario o miembro del Ayuntamiento.

La clasificación y valoración ponderada de las preguntas tuvo como finalidad precisar con mayor nitidez las diferencias encontradas entre los municipios. Es importante aclarar que para el diseño final del cuestionario se recurrió a preguntas de tipo "cerradas"⁴⁸ semicerradas y abiertas", las cuales facilitan el acopio de información en función de la naturaleza de cada pregunta; en su uso,

⁴⁷ Cabe mencionar que para el diseño de los cuestionarios, el equipo de investigación se apoyó en la experiencia del diseño y aplicación del diagnóstico de 1999, en el cual se realizó una prueba piloto que fue aplicada por parte de los promotores de CODEREG. En esta prueba, se contestaron dos cuestionarios con orientación para Presidente y Secretario por cada región del Estado. Esto sirvió como un primer insumo para el diseño. Después se realizó un taller en donde se transmitieron las indicaciones generales sobre el instrumento de recolección a los coordinadores y promotores de CODEREG, en este taller se realizó una práctica/simulacro con el fin de que se familiarizaran con el cuestionario y con algunas técnicas de aplicación a partir de esta experiencia se hicieron las últimas correcciones al instrumento de recolección. El procedimiento que seguimos para el actual diagnóstico fue muy similar para ello se contrataron cuatro analistas que fueron los que nos auxiliaron en el levantamiento de la encuesta y el procesamiento de la información.

⁴⁸ Corbeta Op. Cit. Pp.171-175. Puede consultarse las ventajas y desventajas de la utilización de una u otra alternativa, la vía que se ha optado seguir en el presente estudio es buscar un balance entre ambas alternativas, es decir, cerrar las preguntas que merecen ser estandarizadas y dejar abiertas las preguntas que aportan mayor información al estudio y en las que es imprescindible dejar que se expresen libremente los entrevistados.

se buscó disminuir el tiempo de aplicación del cuestionario y la facilidad del manejo de la información en la base de datos.

Cuadro 7.3

Tipo de pregunta	Tipo de respuesta
Cerrada	Sí____; No____; No sabe____
Semicerrada	Muy buena____ Buena____ Regular____ Mala____ Siempre____ Casi Siempre____ Pocas Veces____ Nunca____ Mucha____ Regular____ Poca____ Ninguna____ Anual____ Semestral____ Trimestral____ Mensual____ Nunca____ Todos____ Casi todos____ Pocos____ Ninguno____
Abierta	Descripción amplia

En las preguntas cerradas, el **Sí** y **No** se refieren a respuestas enfáticas del encuestado, es decir, cuando el encuestado afirma o niega categóricamente lo que se pregunta. El **No sabe**, refiere aquella situación cuando el encuestado desconoce el asunto y no puede dar una respuesta afirmativa o negativa.

Con las preguntas semicerradas, se busca proporcionar al encuestado diversas opciones para que elija la que considere como respuesta más adecuada.

Por último, las preguntas abiertas pretenden dar libertad al encuestado para que describa, señale, explique, etc. Lo que se pregunta.

Las preguntas abiertas juegan un papel muy importante como preguntas de control, es importante subrayar que entre algunas preguntas cerradas y las preguntas de control hay una estrecha relación, es decir, en el cuestionario aparecía una pregunta cerrada y a continuación se presentaba una de las preguntas que denominamos de control y que generalmente era abierta, un ejemplo de lo anterior es el siguiente:

Pregunta cerrada:

¿Al iniciar su gestión se elaboró algún documento en donde se planearan las acciones del gobierno? Sí____ No____ No sabe____

Pregunta de control:

Mencione el documento en donde se expresa esa planeación.

Es importante señalar que este tipo de preguntas fueron muy útiles, puesto que nos permitió hacer un análisis de consistencia, y además la información que los encuestados proporcionaron a través de estas preguntas, permitió que los municipios se fueran diferenciando.

Para establecer nuestras escalas recurrimos a la técnica de Likert; es decir, asumimos que el fenómeno a estudiar, “el desempeño institucional de los gobiernos municipales” es un fenómeno que se puede analizar a través de cuatro dimensiones o categorías, por tanto recurrimos a una escala aditiva.⁴⁹ Para ello seguimos el procedimiento que se encuentra en la base de la escala de Likert; es decir, las preguntas contestadas acertadamente proporcionan un punto, con lo cual se hace la sumatoria de los puntajes para cada uno de los entrevistados de cada municipio, la sumatoria de los puntajes individuales de cada entrevistado por municipio proporciona la puntuación final por municipio, con esos resultados ya podemos hacer una estratificación, que nos orienta sobre el desempeño institucional de los gobiernos municipales del Estado de Guanajuato.

⁴⁹ Para un análisis más detallado de los procedimientos que se siguen para establecer las escalas en el estudio de los fenómenos sociales ver Corbeta, *Op. Cit.* Pp. 233-242. Tradicionalmente en el formato de las preguntas individuales de la escala de Likert se establecen una serie de afirmaciones para cada una de las cuales el entrevistado debe decidir si está de acuerdo y en qué medida, a continuación se establecen las puntuaciones para cada respuesta y se hace una suma de las puntuaciones de cada uno de los entrevistados. De tal suerte que en un test escolar compuesto de 30 preguntas, podemos atribuir un punto a cada pregunta exacta y sumar los distintos puntos.

Estratificación y consistencia de los municipios 1999-2004

Los diagnósticos efectuados a la gestión municipal del estado de Guanajuato en los años de 1999 y 2004 tuvieron como resultado una expresión cuantitativa que en su respectivo momento dio lugar a una *clasificación general* de los municipios y a una *estratificación* de ellos. Al análisis de estos resultados dedicaremos este apartado.

Los cuadros 1 y 2 muestran los resultados correspondientes a ambos diagnósticos obtenidos por cada uno de los 46 municipios, considerando el puntaje particular alcanzado en cada una de las cuatro categorías de análisis (puntaje ponderado) y su correspondiente puntaje general que determina la clasificación resultante en cada diagnóstico. En ellos se observa también la estratificación realizada para determinar los cuatro estratos de calidad en la gestión, dentro de los cuales quedaron agrupados los municipios del estado de Guanajuato: estrato I, muy buena calidad; estrato II, buena; estrato III, regular; y estrato IV baja calidad.

Como se puede apreciar la clasificación y estratificación correspondiente a cada año muestra diferencias importantes. Comenzaremos por establecer los principales contrastes en la clasificación general, dejando asentado que la variación en los estratos, en cuanto al número de municipios que los integran, es de por sí importante considerarla (véase cuadro 7.4).

Cuadro 7.4

Estrato	1999	2004
I	8 municipios	7 municipios
II	10 municipios	21 municipios
III	15 municipios	14 municipios
IV	13 municipios	4 municipios

Aunque más adelante se analizará con detalle la composición de dichos estratos, resulta por ahora inmediatamente notorio el ensanchamiento del estrato II (cambió de 10 a 21 municipios) y el achicamiento del estrato IV (de 13 a 4 municipios). Ambos cambios representan una mejoría de calidad para el conjunto de la gestión pública municipal en la entidad, puesto que el incremento en el estrato II significa que, comparativamente con 1999, ahora hay once municipios más con buena calidad de gestión y nueve municipios menos con baja calidad de gestión (véanse cuadros 7.5 y 7.6).

Cuadro 7.5
Clasificación y estratificación del diagnóstico 1999

Orden	Municipios	Participación Ciudadana	Comunicación y Transparencia	Capacidad Administrativa	Funcionalidad del Ayuntamiento	General ponderado
Estrato I						
1	León	20,00	12,52	45,00	14,22	91,74
2	Cd. Manuel D.	16,45	12,69	42,57	16,83	88,55
3	San Luis de la P.	18,19	13,05	40,52	16,48	88,23
4	Acámbaro	17,21	15,00	37,58	17,34	87,12
5	Salamanca	17,04	11,79	39,82	18,29	86,95
6	Celaya	18,39	12,74	40,67	15,09	86,89
7	Guanajuato	17,41	11,96	42,94	14,08	86,40
8	Santiago Maravatio	17,71	12,20	40,32	15,18	85,40
Estrato II						
9	San José Iturbide	14,68	11,76	39,15	18,69	84,28
10	Cortazar	17,01	12,92	38,24	15,80	83,96
11	Salvatierra	15,64	12,94	42,67	12,46	83,72
12	Silao	17,84	12,66	36,44	15,76	82,71
13	Dolores Hidalgo	14,28	12,44	41,86	14,04	82,61
14	Irapuato	17,97	12,14	39,21	12,84	82,16
15	Ocampo	17,85	12,72	33,27	17,94	81,79
16	Cuerámara	16,43	13,86	39,35	11,21	80,84
17	Sta. C. Juventino R.	15,42	11,65	37,42	16,23	80,72
18	San Francisco del R.	15,38	13,42	38,68	11,57	79,05
Estrato III						
19	Apaseo el Alto	16,07	12,15	36,41	13,11	77,74
20	Purísima del Rincón	15,43	11,96	36,68	13,20	77,26
21	Comonfort	16,62	10,57	36,33	13,52	77,05
22	Abasolo	14,49	11,84	32,41	18,22	76,97
23	Atarjea	12,26	14,09	33,03	17,54	76,92
24	Pénjamo	14,25	11,70	36,51	14,13	76,59
25	Valle de Santiago	15,48	10,48	36,98	13,22	76,15
26	Allende	14,80	11,19	34,95	15,06	76,01
27	A. el Grande	15,38	13,31	32,00	15,20	75,89
28	San Felipe	15,62	11,62	32,59	15,78	75,60
29	Uriangato	16,31	12,04	32,19	13,92	74,46
30	Moroleón	15,90	10,69	33,70	14,08	74,37
31	Dr. Mora	13,44	10,90	33,44	16,13	73,90
32	Sta. Catarina	13,24	11,62	27,96	20,00	72,82
33	Romita	12,65	9,50	36,94	13,62	72,71
Estrato IV						
34	Jerécuaro	14,69	10,57	30,82	15,23	71,32
35	Villagrán	13,56	11,00	31,73	14,73	71,02
36	Pueblo N.	13,63	12,30	30,74	14,27	70,94
37	Yuriria	12,63	11,26	32,67	13,17	69,72
38	San Diego De la U.	13,07	10,48	32,19	13,82	69,56
39	Tarimoro	14,27	11,62	29,33	14,27	69,49
40	Tierra Blanca	12,65	11,10	28,97	15,73	68,45
41	Xichú	11,37	9,53	33,68	13,12	67,70
42	Tarandacuao	12,77	11,10	29,13	14,57	67,57
43	Jaral del P.	12,71	11,68	30,42	11,76	66,57
44	Coroneo	13,44	10,64	27,44	14,77	66,29
45	Huanímaro	15,73	10,64	29,98	9,35	65,69
46	Victoria	14,64	9,44	28,73	12,66	65,47

Fuente: Base de datos para el Diagnóstico de la gestión municipal en el estado de Guanajuato 1999, LAGEEM/UAM-X

Cuadro 7.6

Orden	Municipios	Participación Ciudadana	Comunicación y Transparencia	Capacidad Administrativa	Funcionalidad del Ayuntamiento	General ponderado
Estrato I						
1	Celaya	19,75	12,72	45,00	19,82	97,29
2	León	18,53	13,63	44,23	18,70	95,09
3	San Luis de la Paz	18,70	13,97	42,20	17,55	92,42
4	San José Iturbide	18,68	13,18	43,26	16,90	92,02
5	Allende	18,58	13,56	43,05	16,80	91,99
6	Comonfort	18,07	15,00	44,20	14,63	91,90
7	Irapuato	17,43	12,06	42,08	20,00	91,58
Estrato II						
8	Cortazar	18,54	12,69	41,62	16,43	89,28
9	Ocampo	17,20	13,91	42,09	15,33	88,54
10	Sta. Cruz de Juventino R.	19,59	13,91	40,13	14,49	88,12
11	Salvatierra	16,93	12,95	42,59	15,45	87,93
12	Huanímaro	18,24	11,71	41,34	16,43	87,72
13	San Felipe	17,38	12,20	41,66	16,24	87,48
14	Abasolo	16,51	11,14	40,18	19,64	87,47
15	Tarimoro	18,08	12,46	40,67	16,00	87,21
16	Santa Catarina	19,67	13,14	38,62	15,75	87,18
17	Silao	16,47	11,92	42,52	15,79	86,70
18	Guanajuato	17,80	12,17	40,90	15,38	86,25
19	Jaral del progreso	17,92	13,19	38,69	15,92	85,71
20	Salamanca	20,00	12,90	37,64	14,81	85,35
21	Victoria	17,15	12,64	37,88	17,37	85,05
22	Uriangato	17,01	13,29	38,77	14,94	84,02
23	Doctor Mora	18,43	13,28	37,13	14,21	83,05
24	Dolores Hidalgo	16,49	13,14	40,40	12,52	82,56
25	Cuerámara	17,63	12,28	38,35	14,10	82,37
26	Valle de Santiago	17,49	10,69	40,14	13,96	82,28
27	Tierra Blanca	17,72	12,19	38,12	14,05	82,08
28	San Diego de la Unión	15,70	11,83	41,15	13,21	81,88
Estrato III						
29	Tarandacuao	17,94	13,55	36,13	13,71	81,33
30	Acámbaro	17,45	12,76	34,79	15,99	80,99
31	Pénjamo	17,12	10,50	39,34	13,73	80,69
32	Yuriria	17,87	13,14	33,54	15,78	80,33
33	Apaseo el Grande	15,23	12,31	39,61	12,71	79,86
34	Santiago Maravatío	17,26	13,50	34,84	12,73	78,34
35	Coroneo	17,17	12,05	35,30	13,80	78,32
36	Moroleón	15,74	12,16	34,38	15,59	77,88
37	San Francisco de Rincón	15,88	10,61	36,46	13,59	76,54
38	Ciudad Manuel Doblado	16,20	12,01	30,73	17,29	76,23
39	Apaseo el Alto	14,59	12,12	35,47	13,92	76,09
40	Villagrán	15,11	11,56	36,14	13,13	75,93
41	Romita	14,59	10,24	34,00	15,61	74,44
42	Xichú	17,16	10,56	34,47	12,09	74,28
Estrato IV						
43	Jerécuaro	16,59	12,01	30,06	14,38	73,04
44	Pueblo Nuevo	14,21	10,79	32,21	15,69	72,90
45	Purísima del Rincón	13,20	11,10	30,23	13,82	68,36
46	Atarjea	14,52	10,56	29,62	11,17	65,87

Fuente: Base de datos para el Diagnóstico de la gestión municipal en el estado de Guanajuato 2004, LAGEEM/UAM-X

La segunda observación que debe hacerse es que si comparamos los puntajes generales ponderados entre ambos diagnósticos nos encontraremos que hay unas brechas que llaman poderosamente la atención (véase cuadro 7.7); es decir, por un lado, mientras que en el diagnóstico de 1999 los puntajes mayores van desde 91.74 hasta 85.40 puntos, por otro lado en el diagnóstico de 2004 los puntajes mayores van desde los 97.29 puntos hasta los 91.58 puntos. De lo anterior se desprende que hay un incremento de más de 5 puntos de un diagnóstico a otro al menos en los dos primeros estratos, mientras que en los dos estratos restantes el incremento es de 3.6 puntos para el estrato III, y de apenas 1.7 puntos para el estrato IV.

Cuadro 7.7

Estratos	Puntaje 1999		Puntaje 2004		Brecha* 1999-2004
	Mayor	Menor	Mayor	Menor	
I	91.74	85.4	97.29	91.58	5.6
II	84.28	79.05	89.28	81.88	5.0
III	77.74	72.71	81.33	74.28	3.6
IV	71.32	65.47	73.04	65.87	1.7

Fuente: Base de datos para el diagnóstico de la gestión municipal en el estado de Guanajuato, 1999 y 2004, LAGEEM/UAM-X. La brecha* es la distancia que hay entre el puntaje mayor de cada estrato en el diagnóstico de 2004 respecto al de 1999.

De lo anterior se desprende una pregunta que merece ser explicitada, ¿a qué se le debe atribuir el incremento en los puntajes? Los cuales a su vez representan un incremento en el desempeño institucional de los gobiernos municipales. Para encontrar una posible explicación a este incremento nos debemos remitir a la variable de la escolaridad y a comparar el nivel de escolaridad de los funcionarios municipales en 1999 con el nivel encontrado en 2004.

En el cuadro 7.8 se presenta información de esta tipo, nótese que los porcentajes de escolaridad de los funcionarios municipales se incrementó notablemente de un diagnóstico a otro, vayamos del indicador más agregado a los más específicos, por ejemplo en 1999 el porcentaje promedio de funcionarios con escolaridad alta a nivel estatal era de apenas el 60.4%,

mientras que en el diagnóstico de 2004 pasa a 73.88%; es decir, hay un 13.48% más de funcionarios municipales con niveles altos de escolaridad, ello puede ser una explicación razonable del incremento que se observa en el desempeño institucional de los gobiernos locales en Guanajuato.

Si pasamos al detalle de las cifras, observaremos que el incremento porcentual por estrato de los niveles altos de escolaridad de los funcionarios municipales es muy desigual, en tanto que en el estrato I se pasa de un funcionariado con niveles altos de escolaridad de 73% en 1999 a 88.13% en el 2004; es decir, hay un incremento de 15.13 puntos porcentuales.

En el segundo estrato se pasa de un porcentaje de funcionarios con escolaridad alta de 63.3% a 73.77%; es decir, hay un incremento menor si lo comparamos con el estrato I pero de cualquier manera es un incremento sustantivo pues es de 9.62% de funcionarios con escolaridad alta.

Mientras tanto en el estrato III también se experimenta un incremento sustantivo de los funcionarios con escolaridad alta pues pasa de un porcentaje de 59.8 a 73.71%; es decir, hay un incremento de 13.91% este dato también es de los notables y que se deben tener en consideración al tratar de buscar las explicaciones del incremento de los puntajes que indican el nivel de rendimiento institucional de los gobiernos municipales.

Finalmente el nivel de escolaridad del estrato IV es de llamar la atención puesto que el porcentaje de escolaridad de los funcionarios de 1999 era de 47.8%, mientras que en el 2004 es de 55%, es decir, apenas hay un incremento de 6.78%, esto es, este último es el estrato en el que menos se incrementó dicha población, incluso la escolaridad alta entre los funcionarios de este estrato es exigua, solamente casi la mitad de los funcionarios de estos municipios tiene escolaridad alta, lo que los ubica incluso por debajo del promedio estatal.

Si nos atenemos a que el acto de analizar políticas públicas, es una actividad normativa, lo cual implica emitir recomendaciones para el mejor funcionamiento

de los gobiernos, entonces en ésta área o temática se abre una ventana de oportunidad para generar una estrategia de mejora institucional, que tenga como eje articulador la formación y profesionalización de los cuerpos administrativos de los gobiernos locales.

Cuadro 7.8

ESTRATOS	% ESCOLARIDAD ALTA 2004	% ESCOLARIDAD ALTA 1999	INCREMENTO PORCENTUAL
ESTRATO I	88,13	73	15,13
ESTRATO II	72,92	63,3	9,62
ESTRATO III	73,71	59,8	13,91
ESTRATO IV	55	47,8	6,78
PROMEDIO ESTATAL	73,88	60,4	13,48

Fuente: Base de datos para el diagnóstico de la gestión municipal en el estado de Guanajuato, 1999 y 2004, LAGEEM/UAM-X. Para una explicación detallada de lo que se entiende en el presente trabajo el concepto de escolaridad alta véase La descentralización en Guanajuato 1994-2000; ¿Un laboratorio para el rediseño del federalismo en México? en el libro colectivo Políticas públicas en el nuevo sexenio, Plaza y Valdés.

Movilidad en el ordenamiento de la clasificación general

Con relación a la movilidad, la primera apreciación es que en el diagnóstico de 2004 las puntuaciones en la clasificación general son más altas, como sensiblemente se observa en la comparación de los tres primeros estratos y ello hace que ahora se pueda hablar de 28 municipios con aceptable calidad de gestión (buena y muy buena calidad), mientras que en 1999 sólo existían 18 municipios en esas condiciones.

Para analizar la movilidad que los municipios registraron en los diagnósticos de 1999 y de 2004, se presenta el cuadro 7.9 que muestra los cambios de ubicación de cada municipio en el orden de la clasificación general, en los respectivos diagnósticos realizados.

En el cuadro 7.9 podemos apreciar la gran movilidad que tuvieron los municipios al cambiar su posición en la clasificación general de un año al otro, debido a la variación en la calidad de su gestión. En efecto, sólo hay dos municipios que conservan para 2004 el mismo lugar que tenían en 1999: en ese periodo encontramos, según el cuadro de referencia, que 22 municipios descienden y 22 ascienden en el orden de clasificación; prácticamente el 50% de los municipios se mueve en sentido positivo y el otro 50% en sentido negativo.

Es importante consignar también los rangos de desplazamiento y con qué frecuencia ocurren. Así, al comparar los diagnósticos de 1999 y 2004, tenemos a 9 municipios que se movieron de una a cinco posiciones en la clasificación; a 15 municipios que lo hicieron en el rango de seis a diez posiciones; 7 municipios cambiaron entre once y quince lugares; otros 3 se desplazaron de dieciséis a veinte sitios; y finalmente a 10 municipios que modificaron en más de veintiún lugares su ubicación en el orden de clasificación.

Como se observa, 24 municipios (más de la mitad) se movieron en el rango de una y diez posiciones, ya sea hacia arriba o hacia abajo; y otros 10 municipios

lo hicieron de once a veinte sitios. Pero llaman muchísimo la atención los restantes 10 municipios que se desplazaron hasta más de veinte o de treinta lugares en la clasificación de los diagnósticos, ellos son: Cd. Manuel Doblado que pasó del 2° sitio en 1999 al 38° en 2004; Acámbaro que descendió del 4° al 30° lugar de esos años; Santiago Maravatío que bajó del 8° al 34° sitio; Purísima del Rincón que se trasladó del 20° hasta el 45° lugar; Atarjea que cayó del 23° hasta el fondo (46°); San Miguel Allende escaló del 26° lugar para ubicarse en 5° sitio; Tarimoro que ocupaba la 39° posición sube al 15°; Jaral del Progreso asciende del 43° al 19° lugar; Huanímaro que pasa del 45° al 12° sitio; y, finalmente, Victoria que desde el último lugar (46°) arriba al 21° sitio.

Al revisar la movilidad experimentada por los municipios entre uno y otro diagnósticos, no se puede menos que señalar lo extremo de su manifestación y que es un evidente signo de poca estabilidad y consolidación de la gestión municipal en la entidad; cuestión delicada y digna de merecer atención por parte de todos los municipios, pero especialmente de aquellos cuya movilidad fue severamente hacia abajo de la clasificación. Por supuesto, la ubicación particular de los 46 municipios y la singularidad de su desplazamiento se encuentra en el cuadro 7.9.

Cuadro 7.9
Movilidad de los municipios por orden de clasificación 1999-2004

Municipio	Orden 1999	Orden 2004	Movimiento
León	1	2	-1
Cd. Manuel Doblado	2	38	-36
San Luis de la Paz	3	3	0
Acámbaro	4	30	-26
Salamanca	5	20	-15
Celaya	6	1	5
Guanajuato	7	18	-11
Santiago Maravatio	8	34	-26
San José Iturbide	9	4	5
Cortazar	10	8	2
Salvatierra	11	11	0
Silao	12	17	-5
D. Hidalgo	13	24	-11
Irapuato	14	7	7
Ocampo	15	9	6
Cuerámbaro	16	25	-9
Sta. C. Juventino Rosas	17	10	7
San Francisco del Rincón	18	37	-19
A. el Alto	19	39	-20
Purísima del Rincón	20	45	-25
Comonfort	21	6	15
Abasolo	22	14	8
Atarjea	23	46	-23
Pénjamo	24	31	-7
Valle de Santiago	25	26	-1
Allende	26	5	21
A. el Grande	27	33	-6
San Felipe	28	13	15
Uriangato	29	22	7
Moroleón	30	36	-6
Dr. Mora	31	23	8
Sta. Catarina	32	16	16
Romita	33	41	-8
Jerécuaro	34	43	-9
Villagrán	35	40	-5
Pueblo N.	36	44	-8
Yuriria	37	32	5
San Diego De la U.	38	28	10
Tarimoro	39	15	24
Tierra Blanca	40	27	13
Xichú	41	42	-1
Tarandacuao	42	29	13
Jaral del P.	43	19	24
Coroneo	44	35	9
Huanímaro	45	12	33
Victoria	46	21	25

Fuente: Base de datos para el Diagnóstico de la gestión municipal en el estado de Guanajuato 1999-2004, LAGEEM/UAM-X

Bajaron en el orden	22
Se mantienen en el mismo	2
Subieron de en el orden	22
	46

En complemento al análisis anterior, conviene realizar observaciones a partir de las estratificaciones a que dio lugar uno y otro diagnóstico. De esta manera se puede obtener una mejor apreciación sobre la variación de la calidad en la gestión municipal, con base en agrupamientos (estratos) menos numerosos de municipios. Esto haremos a continuación.

Movilidad en la ubicación de la estratificación

Debe tenerse presente que en ambos diagnósticos (1999 y 2004) los puntajes logrados por los municipios se ponderaron de la misma manera, es decir con los mismos pesos específicos que se les atribuyó a cada categoría, para hacer equiparables sus estratificaciones; además, dichas estratificaciones se ordenaron por cuartiles (cuatro grupos o estratos) tomando como referencia los puntajes máximo y mínimo de cada ejercicio (véanse cuadros 7.5 y 7.6). De esta manera tenemos a los 46 municipios estratificados en cuatro grupos o estratos, donde cada estrato representa un nivel de calidad en la gestión: estrato I, muy buena calidad; estrato II, buena calidad; estrato III, calidad regular; y estrato IV, baja calidad de gestión.

A partir de ello contrastaremos las estratificaciones de ambos diagnósticos, observando la movilidad de los municipios en los estratos y, por consecuencia, los cambios en la calidad de su gestión entre uno y otro diagnóstico, como se describe en los párrafos siguientes; y se resumen en el cuadro 7.10.

- 1) La observación más general, como ya se había indicado más arriba, es que las puntuaciones alcanzadas son más altas en el diagnóstico de 2004 que en 1999; con ello los rangos de los tres primeros estratos expresan puntuaciones más altas en 2004 que en 1999 (esto no es tan perceptible para el cuarto y último estrato). Sin embargo, la diferenciación entre los municipios componentes de los estratos se incrementó de un diagnóstico a otro, con excepción de los que integran el estrato III.
- 2) En ambos ejercicios los estratos I y III prácticamente se integran con igual número de municipios (*mas no con los mismos*): en 1999 el estrato I alojó a 8 municipios, mientras que en 2004 integró a 7 municipios; en tanto que el estrato III se compuso de 15 y 14 municipios, respectivamente. De manera que el número de municipios con muy

buena calidad de gestión y con regular calidad (estratos I y III) se mantuvo numéricamente estable.

Por contraste, la mayor diferencia se encuentra en los estratos II y IV, pues en el periodo considerado el estrato II se ensancha de 10 a 21 municipios, y el estrato IV se adelgaza de 13 a 4 municipios. Estas variaciones en los estratos II (buena calidad de gestión) y IV (baja calidad de gestión), significan, como ya se dijo más arriba, una apreciable mejoría para el conjunto de la gestión municipal en el estado.

- 3) Una mirada más detallada a las estratificaciones de ambos diagnósticos se encuentra con una gran movilidad de los municipios de un estrato a otro (véase el cuadro 4). En conjunto, de los 46 municipios hay 29 (más de la mitad) que cambian de lugar: 21 ascendiendo a estratos superiores y 8 descendiendo, mientras que 17 permanecieron en el mismo estrato. No se puede pensar, entonces, en una estratificación estable sino que han ocurrido importantes desplazamientos atribuibles a los cambios en la calidad de gestión experimentada por cada municipio; al menos bajo la óptica comparativa de los dos diagnósticos en cuestión.
- 4) Continuando la observación sobre la movilidad experimentada por los municipios, pondremos ahora atención particular a cada estrato para ver cómo se movieron los municipios de un diagnóstico a otro, lo cual permitirá apreciar mejor los cambios en la calidad de su gestión.

4.1 El estrato I que se supone integraba en 1999 a los municipios con mejor calidad de gestión, resultó ser muy inconsistente por no retener a la mayoría de los municipios que lo integraban. En efecto, de los 8 municipios que tenía sólo permanecieron tres: Celaya, León y San Luis de la Paz en el primer estrato de 1999. De los cinco municipios que

descendieron, Guanajuato y Salamanca pasaron al estrato II; Acámbaro, Cd. Manuel Doblado, y Santiago Maravatío bajaron al estrato III.

Así, para el diagnóstico de 2004 el primer estrato quedó constituido con 7 municipios, destacando, como ya se dijo, la consistencia en calidad mostrada por Celaya, León y San Luis de la Paz, acompañados ahora de otros cuatro municipios que mejoraron su posición al ascender desde estratos inferiores; ellos son: Irapuato y San José Iturbide que provienen del estrato II, y Comonfort y San Miguel Allende que ascendieron desde el estrato III.

Al hacer el balance de la permanencia, ascensos y descensos ocurridos al interior de este primer estrato, durante el periodo considerado, encontramos que dicho balance es negativo (-3)⁵⁰.

4.2 El estrato II se amplía de 10 a 21 municipios que en el diagnóstico de 2004 mostraron buena calidad en su gestión. De los diez municipios que en 1999 se encontraban situados en este segundo estrato, siete mantuvieron su calidad y permanecieron en él; ellos son: Cortazar, Cuerámbaro, Dolores Hidalgo, Ocampo, Salvatierra, Santa Cruz de Juventino Rosas y Silao; dos ascendieron al primer estrato, Irapuato y San José Iturbide; y sólo San Francisco del Rincón descendió al tercer estrato.

Para 2004 el estrato II se fortalece con la incorporación de catorce municipios: Abasolo, Doctor Mora, San Felipe, Santa Catarina, Uriangato y Valle de Santiago que arriban del tercer estrato; adicionalmente, desde el cuarto estrato se incorporan Huanímaro, Jaral del Progreso, San Diego de la Unión, Tarimoro, Tierra Blanca y Victoria; por último, se

⁵⁰ Para calcular el balance se asigna un punto positivo (+1) por cada movimiento de ascenso en los estratos que experimenta un municipio y, en sentido contrario, se asigna un punto negativo (-1) por cada descenso en la estratificación. Ejemplos: Comonfort merece dos puntos positivos por ascender dos estratos (del III al I); al descenso de Salamanca se aplica un punto negativos por bajar del estrato I al II. De esta manera se aplicaron puntos a los nueve movimientos que ocurrieron al interior del estrato I y resultó un balance de -3.

agregan a este estrato los ya consignados municipios de Guanajuato y Salamanca, que descendieron del primer estrato. Así, estos catorce municipios y los siete que permanecieron configuran los 21 municipios del estrato II, en el diagnóstico de 2004. El balance al aplicar los puntos correspondientes a los ascensos y descensos, resulta muy positivo (+16).

4.3 El estrato III prácticamente queda con el mismo número de municipios, pues cambió de 15 a 14. El tercer estrato que se configuró con 15 municipios en el diagnóstico de 1999 (véase el cuadro 4), resultó el más consistente en su calidad de gestión, pues ocho de ellos ascendieron de estrato, cinco permanecieron en él y sólo dos descendieron. Los cinco municipios que se mantienen aquí, son: Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, Moroleón, Pénjamo y Romita. Los municipios que ascendieron ya se registraron arriba: escalaron al estrato II Abasolo, Doctor Mora, San Felipe, Santa Catarina, Uriangato y Valle de Santiago; mientras que Comonfort y San Miguel Allende subieron al primer estrato. Los dos municipios que descendieron al estrato IV son Atarjea y Purísima del Rincón.

En la estratificación de 2004, a los cinco municipios que permanecieron en el tercer estrato se sumaron, por ascender del estrato IV, Coroneo, Tarandacuao, Villagrán, Xichú y Yuriria; además, descendieron a él, San Francisco del Rincón que bajó del estrato II y Acámbaro, Cd. Manuel Doblado y Santiago Maravatío que bajaron desde el estrato I.

No obstante haber sido un estrato consistente, en su nueva configuración de 2004 y luego del balance en el intercambio de ascensos y descensos, al final el saldo es un poco negativo (-2).

El último estrato, el IV, donde se agrupan los municipios con menor calidad en su gestión, estaba integrado por 13 municipios en la estratificación de 1999 y ahora, en la que corresponde al diagnóstico de

2004, sólo se encuentran 4 municipios; lo cual, para el conjunto estatal es un resultado positivo.

De los 13 municipios que se encontraban en este cuarto estrato, sólo Jerécuaro y Pueblo Nuevo permanecieron en él y los once municipios que ascendieron son: Coroneo, Tarandacuao, Villagrán, Xichú y Yuriria al tercer estrato; en tanto que Jaral del Progreso, Huanímaro, San Diego de la Unión, Tarimoro, Tierra Blanca y Victoria lo hicieron hasta el segundo estrato.

Así, el estrato IV queda actualmente configurado por Jerécuaro y Pueblo Nuevo, más Atarjea y Purísima del Rincón; éstos dos últimos descendieron del estrato III.

El conjunto de ascensos y descensos ocurridos en el cuarto estrato tiene un saldo muy positivo (sobre todo por los once ascensos) de +15

De esta revisión a la movilidad experimentada por los municipios en la clasificación general y en la estratificación de los dos años señalados, es factible concluir que haya existido mejoría en la calidad de la gestión municipal dentro del conjunto estatal. Ello en razón de que, como ya se mencionó, el balance global de los desplazamientos en la clasificación general resultó positivo y porque la franja de municipios con menor calidad de gestión disminuyó su número.

Cuadro 7.10
Movilidad de los municipios por ubicación en los estratos 1999-2004

Municipio	Estratos 1999	Estratos 2004	Movimiento
León	I	I	0
Acámbaro	I	III	-2
San Luis de la Paz	I	I	0
Celaya	I	I	0
Cd. Manuel D.	I	III	-2
Guanajuato	I	II	-1
Santiago Maravatio	I	III	-2
Salamanca	I	II	-1
Salvatierra	II	II	0
Cuerámaro	II	II	0
Irapuato	II	I	1
Cortazar	II	II	0
San Francisco del Rincón	II	III	-1
D. Hidalgo	II	II	0
Silao	II	II	0
Ocampo	II	II	0
San José Iturbide	II	I	1
Sta. Cruz de Juventino Rincón	II	II	0
Apaseo el Alto	III	III	0
Purísima del Rincón	III	IV	-1
A. el Grande	III	III	0
Comonfort	III	I	2
Pénjamo	III	III	0
Atarjea	III	IV	-1
Uriangato	III	II	1
Valle de Santiago	III	II	1
Allende	III	I	2
San Felipe	III	II	1
Moroleón	III	III	0
Abasolo	III	II	1
Dr. Mora	III	II	1
Romita	III	III	0
Sta. Catarina	III	II	1
Pueblo Nuevo	IV	IV	0
Huanímaro	IV	II	2
Yuriria	IV	III	1
Tarimoro	IV	II	2
Villagrán	IV	III	1
Jerécuaro	IV	IV	0
Jaral del Progreso	IV	II	2
San Diego de la Unión.	IV	II	2
Tarandacuao	IV	III	1
Tierra Blanca	IV	II	2
Xichú	IV	III	1
Coroneo	IV	III	1
Victoria	IV	II	2

Fuente: Base de datos para el diagnóstico de la gestión municipal en el estado de Guanajuato, 1999 y 2004, LAGEEM/UAM-X.

Bajaron en el orden	22
Se mantienen en el mismo orden	2
Subieron en el orden	22
	46

Consistencia en la gestión de los municipios

Presentaremos ahora otra perspectiva desde la cual mirar los resultados del diagnóstico y que hemos denominado seguimiento a la consistencia de la gestión de los municipios. Aunque la presentación de estos resultados es de orden general, previamente se realizó un seguimiento detallado del comportamiento de cada municipio en su “ruta de indicadores de gestión” para detectar a cuáles se les podría calificar como municipios consistentes.

El procedimiento consistió en tomar los tres principales rubros de cada categoría y dentro de ellos seleccionar los indicadores claves, de tal forma que pudiésemos estimar la consistencia alcanzada por los municipios a través de un seguimiento del cumplimiento positivo a una serie más acotada y precisa de indicadores dentro del campo observado en cada categoría.

Con dicho procedimiento se buscó constatar que en cada municipio hubiera un adecuado encadenamiento secuencial entre: a) elementos estructurales de gestión; b) acciones o procedimientos; y c) expresión de resultados o efectos pertinentes al rubro y categoría correspondientes. Para la constatación de estos aspectos secuenciales se aplicaron los siguientes criterios en cada municipio:

- Los indicadores clave deberían registrar un mínimo de 60% de respuestas afirmativas por parte de los entrevistados; de lo contrario se consideraba inconsistente al municipio, en el rubro de gestión donde no se cumpliera con este requisito.
- Además, luego de aplicar el criterio anterior, los municipios deberían mostrar consistencia por lo menos en dos de los tres rubros de la categoría de gestión; de no ser así, se consideraba inconsistente al municipio en dicha categoría.

De esa manera se realizó el seguimiento a la consistencia de la gestión en cada municipio. Desde luego, resultaría muy extenso y excesivo detallar el ejercicio realizado para cada municipio, por lo cual sólo apuntaremos y describiremos algunos aspectos destacables que surgieron a partir de su comportamiento en cada categoría de gestión.

Consistencia en Participación Ciudadana

Esta categoría se refiere a la manera en que la gestión municipal atiende y se vincula con las demandas de la ciudadanía. Dentro de esta categoría haremos el seguimiento de tres rubros concretos y sus indicadores específicos:

Atención y resolución de las demandas ciudadanas

Este rubro y sus indicadores se refieren a la forma más tradicional de atender los requerimientos de la ciudadanía, donde al ciudadano se le percibe como mero demandante-consumidor de servicios, y ante lo cual las dependencias administrativas debieran atender y resolver dichas demandas mediante mecanismos y procedimientos claramente establecidos y con registros de seguimiento a su resolución. En todo caso, la eficiencia en la atención y solución de los problemas planteados tiene que manifestarse en un tiempo razonablemente adecuado en que se satisfaga a los ciudadanos.

Así, un municipio es consistente con este rubro si sucesivamente cuenta con mecanismos y procedimientos instituidos para registrar las demandas ciudadanas y les da seguimiento para verificar que efectivamente se hayan atendido y resuelto en un tiempo adecuado, al menos en la propia consideración de los responsables de la gestión

Respecto a la consideración de si las solicitudes ciudadanas se resuelven en tiempo adecuado, los resultados son paradójicos: si bien el 90% de los funcionarios entrevistados señalan que existen mecanismos para recoger las quejas y sugerencias, a la vez, sólo el 65% conoce cuales son esos mecanismos y, sorprendentemente, el 82% de ese mismo conjunto de funcionarios indica que se lleva registro de las quejas y sugerencias y que sus solicitudes se resuelven en tiempo adecuado siempre o casi siempre. De manera que hay inconsistencias evidentes en el tratamiento de la atención a la ciudadanía.

No obstante y en apego a los criterios de consistencia, en este rubro se manifiestan consistentes 31 municipios (dos más que en el diagnóstico de 1999). De los municipios consistentes, hay 4 que mostraron muy buena atención y resolución a las demandas ciudadanas; 8 lograron buena calificación en ello, 12 regular y 7 mala (véase cuadro 7.11).

Relación de la gestión con ciudadanos y grupos sociales

A diferencia del rubro anterior, éste supone una concepción de la gestión administrativa más vinculada con los grupos sociales a fin de que en ella se expresen e incorporen los intereses de la ciudadanía, y donde lo público-gubernamental y lo público-social se articulen deliberadamente en una gestión dinámica que supere a la tradicional.

Bajo esta visión, serían consistentes los municipios cuya gestión se orienta deliberadamente a promover la participación ciudadana en las actividades de las propias dependencias administrativas, asignando recursos humanos y presupuestales para ese propósito y logrando cierto grado de eficacia cuando esta participación se concreta en programas específicos.

La opinión de los informantes señala que sí existen algunas actividades de este tipo que se emprenden desde las direcciones de la administración, pero sólo el 63 % asevera que dichas actividades se concretan en programas específicos con participación ciudadana. La promoción de estas actividades tiene su mayor problema, a juicio de los informantes, en el precario o inexistente presupuesto disponible para ello (así lo estima el 56 % de los entrevistados).

De manera que en este rubro de promoción a la participación ciudadana en asuntos públicos, sólo hay 10 municipios consistentes (el diagnóstico de 1999 reportó 18).

Atendiendo al seguimiento que sobre este rubro obtuvieron los 10 municipios consistentes, encontramos que sólo 3 municipios logra una muy buena

participación ciudadana en el conjunto de la gestión municipal, 1 consiguen una buena relación entre gestión y participación ciudadana, otros 2 alcanzan una calificación regular, pero 4 lo hacen deficientemente (véase cuadro 7.11).

Funcionalidad del Consejo de Planeación del Desarrollo Municipal

Podría decirse que para transitar de la gestión tradicional a una más innovadora y dinámica se cuenta con una estructura importante: el Consejo de Planeación Municipal. Este organismo ha sido instituido por ley⁵¹ para auxiliar técnica y operativamente a los Ayuntamientos y administraciones municipales en los programas derivados del Plan de Desarrollo Municipal y cuenta formalmente con la participación de los sectores público, social y privado de las sociedades locales. Así, la funcionalidad del Consejo de Planeación no puede soslayarse al considerar las formas de participación ciudadana que se pueden desarrollar en los municipios.

Para detectar la funcionalidad de este organismo se verificó su existencia en los municipios, la regularidad de su operación, la representatividad que se le otorga y, más significativo, la importancia que el Consejo ha tenido para la toma de decisiones y la elaboración de políticas municipales.

Conviene destacar que la representatividad atribuida al Consejo, por parte de los funcionarios entrevistados es alta, al menos para un 85% de ellos. Sin embargo, la consideración respecto a su operación y al peso que tienen sus decisiones en materia de planeación es diverso y más bien tiende a un perfil moderado, sin negar su importancia, según la opinión del 70% de los actores de la gestión.

Así, en el diagnóstico se encontró que 33 municipios muestran consistencia en el funcionamiento del COPLADEM (ocho más que en 1999), estimando que su

⁵¹ Véase la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato: artículos 98 a 103.

funcionamiento y operación es de calidad en 12 de los municipios consistentes, regular en 16 y de bajo perfil en los 5 restantes.

La relación de conjunto en Participación Ciudadana, arroja que hay 27 municipios consistentes en la articulación de los tres rubros considerados en esta categoría. Básicamente la vinculación de la gestión con la ciudadanía mantiene el formato tradicional de atención al ciudadano-usuario (lo cual no es negativo), sin mayor avance en la promoción de otro tipo de vinculación con los intereses ciudadanos. Los COPLADEM parecen consolidarse como, estructuras de representación social pero deben fortalecer su carácter sistémico de canalizar los intereses de los diversos sectores sociales y asumir a plenitud su función estratégica para el desarrollo municipal y de órgano auxiliar de los gobiernos locales.

Cuadro 7.11
Seguimiento de consistencia de los municipios
Categoría de Participación Ciudadana

Rubro	Año	Nivel de consistencia				Municipios consistentes
		MB	B	R	D	
1. Atención y resolución a demandas ciudadanas	1999	4	12	8	5	29
	2004	4	8	12	7	31
2. Vinculación de la gestión con ciudadanos y grupos sociales	1999	1	4	4	9	18
	2004	3	1	2	4	10
3. Funcionalidad del Consejo de Planeación Municipal	1999	5	8	7	5	25
	2004	5	7	16	5	25
Conjunto 1,2,3	1999	5	9	7	2	23
	2004	3	5	9	10	27

Fuente: Base de datos para el diagnóstico de la Gestión Municipal en Guanajuato 2004, LAGEEM/UAM-X

MB: Muy Bueno.

B: Bueno.

R: Regular. D: Débil.

Consistencia en Comunicación y Transparencia

Esta categoría de la gestión municipal no intenta referirse a la fiscalización de la probidad con que actúan los funcionarios municipales, sino a la acción comunicativa que mantienen las instancias de gestión con la sociedad para informar sobre sus actividades y manejo de los recursos; también se refiere a la existencia de controles técnico-administrativos del uso de recursos. Para esta categoría se manejan los siguientes tres rubros e indicadores:

Comunicación del desempeño de la gestión administrativa

Los indicadores en este rubro señalan, según los resultados obtenidos, que existe una buena comunicación a la sociedad sobre el desempeño de la gestión, pues el 78 % de informantes así lo afirma. El reporte obtenido indica que la prensa, el radio y la televisión son los medios más empleados, aunque también un refieren al uso de documentos y boletines informativos internos generados por la propia administración.

Parece existir una convergencia respecto a que se procura información a la sociedad. De tal suerte que en este rubro hay 41 municipios consistentes (cuatro más que lo reportado en 1999) y sólo 6 inconsistentes. Prácticamente se mantiene, desde 1999, una tendencia positiva en este sentido, aunque con distintos niveles de calidad, pues de esos 40 municipios consistentes sólo 18 lo hacen de manera amplia y continua, según se desprende de los informantes (véase cuadro 7.12).

Control y transparencia de la Cuenta Pública

La cuenta pública es un asunto singularmente importante y delicado de la gestión municipal, pues se refiere a la contabilidad general, al control del ejercicio presupuestal y a la situación de los estados financieros del municipio.

Por tal razón se convino en indagar el comportamiento de los municipios sobre estas cuestiones.

En primer lugar nos encontramos que sí existe control presupuestal en las direcciones administrativas y que el 92% de los informantes conoce en quién recae la responsabilidad del control presupuestal (Tesorería Municipal), conforme lo establece La Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato.

En cambio, la fluidez de esta información del ejercicio contable hacia el Ayuntamiento no parece correr con la misma eficacia, al menos el 34 % de los funcionarios desconoce que el Ayuntamiento solicite con periodicidad dicha información a las direcciones administrativas (por supuesto que podría hacerlo a través de la propia tesorería municipal).

El resultado de las entrevistas registra, en cuanto al control del ejercicio presupuestal, que hay 31 municipios consistentes pero que también sólo 18 lo hacen de manera continua y permanente.

Mecanismos de contraloría interna

La contraloría municipal es una dependencia formalmente establecida por los Ayuntamientos para supervisar, controlar y evaluar el desarrollo de la administración pública municipal. De esta función se responsabiliza el Contralor municipal, quien tiene entre sus atribuciones verificar el cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal y sus programas, vigilar la aplicación del gasto público, realizar auditorías periódicas a las dependencias administrativas y verificar los estados financieros elaborados por la Tesorería municipal.

Así, la serie de indicadores que aquí describiremos se refiere a las actividades de la contraloría, como un aspecto de la gestión municipal que cada vez adquiere mayor importancia para el manejo honrado, transparente y eficaz de los recursos.

Se aprecia que la Contraloría interna de los municipios ha alcanzado mayor presencia institucional y hoy es ampliamente conocida y reconocida en la estructura organizativa de la administración municipal. Sin embargo, la eficacia de su operación es muy variable entre los municipios, aunque en comparación con el estudio realizado en 1999, se observa que ha mejorado el conocimiento que se tiene de las funciones de la Contraloría al interior de la administración municipal (en un incremento de 39 a 66%), así como también ha mejorado notablemente la regularidad y periodicidad de su operación, a juicio de los informantes (esta opinión se elevó de 46% en 1999 a 70% en 2004).

Es obvio pero necesario señalar que en este campo de la acción comunicativa de la gestión municipal hay todavía un muy largo camino por recorrer y es un surco de la cultura político-administrativa que debe cultivarse con esmero para lograr una gestión pública no sólo transparente y honrada sino eficaz y eficiente.

Al final del recorrido de los rubros de esta categoría de Honradez y Transparencia, se reportan 32 municipios consistentes (cuatro más que en 1999), aunque de ellos sólo 18 con buena y muy buena calidad en el ejercicio de comunicación y transparencia de la gestión municipal (véanse cuadro 12).

Cuadro 7.12
Seguimiento de consistencia de los municipios
Categoría de Comunicación y Transparencia

Rubro	Año	Nivel de Consistencia				Municipios Consistentes
		MB	B	R	D	
1. Comunicación social del desempeño de la gestión	1999	3	15	14	5	37
	2004	6	12	16	7	41
2. Control y transparencia de la cuenta pública	1999	8	6	5	10	29
	2004	8	10	12	1	31
3. Contraloría interna	1999	4	3	1	2	10
	2004	4	8	8	3	23
Conjunto 1,2,3	1999	6	8	11	3	28
	2004	5	13	11	3	32

Fuente: Base de datos para el diagnóstico de la Gestión Municipal en Guanajuato 2004, LAGEEM/UAM-X.

MB: Muy Bueno.

B: Bueno.

R: Regular. D: Débil.

Consistencia en Competitividad Administrativa

Recordemos que esta categoría se refiere a la capacidad técnico-administrativa de las instancias encargadas de la gestión municipal para planear, operar y evaluar los programas y proyectos a su cargo, razón por la cual el surgimiento de consistencia se efectuó bajo el siguiente esquema de rubros e indicadores:

Sistema de Planeación

La planeación de objetivos, metas y acciones resulta una premisa indispensable para la eficacia y eficiencia de la gestión municipal; por ello, aquí se trató de constatar su formulación y aplicación, a través del seguimiento a respuestas en torno a la existencia de documentos de planeación en los municipios, sobre la participación en reuniones de planeación municipal y sus acuerdos, así como la convergencia entre los objetivos de la administración y el Ayuntamiento.

Al hacer este seguimiento apelando a las respuestas afirmativas de los entrevistados (Presidentes, secretarios, directores y mandos medios), encontramos que el 71% reconoce la existencia de algún documento de planeación que sirve de base a la dirección o dependencia en que labora y afirma haber participado en reuniones de planeación que derivan en acciones concretas. No obstante, sólo el 63% del mismo conjunto de funcionarios logró referir los principales objetivos estratégicos trazados para el actual periodo de la gestión municipal. Por otra parte, en su opinión, señalan en un amplio consenso (90 %) que existe relación congruente entre los objetivos de las direcciones administrativas y los objetivos del Ayuntamiento.

El seguimiento de indicadores en este rubro de planeación, reporta 19 municipio consistentes (en 1999 el diagnóstico refirió 25 municipios), once de los cuales con aceptables elementos de planeación. (véase cuadro 7.13)

Sistema de Evaluación

Si como se señaló en el rubro anterior la planeación de objetivos, metas y acciones es indispensable para el ejercicio de la gestión municipal, también la evaluación es importante para constatar la eficacia y eficiencia alcanzadas. Ahora corresponde ver en qué medida la administración pública realiza algún tipo de evaluación sobre su desempeño.

Al indagar sobre ello, encontramos que el 84% de los encuestados considera que sí se avanzó en los objetivos y metas proyectadas desde el inicio de la gestión. Desde luego se trata de una apreciación, mas no de una evaluación formal del desempeño. En realidad el ejercicio de evaluación del desempeño no es una práctica asimilada todavía por los responsables de la gestión pública; así lo muestra el hecho de que apenas el 56 % menciona que se haya realizado alguna evaluación en sus direcciones administrativas. Tampoco se aprecia que el Ayuntamiento realice funciones de control y evaluación sobre las dependencias de manera sistemática; sólo el 61 % de los funcionarios señala que sí lo hace.

Al hacer el seguimiento de indicadores en este rubro, resulta que nada más 13 municipios logran consistencia en el ejercicio de evaluación sobre sus actividades (el estudio de 1999 reportaba ocho municipios consistentes). De esos municipios, cinco obtienen buena calificación por sus prácticas de evaluación (véase cuadro 7.13).

Para este tercer rubro se consideraron algunas referencias tanto de orden formal como procedimental de la gestión municipal. Entre ellas se destacó la existencia y conocimiento del organigrama y de manuales de organización y procedimientos, que ubican y precisan el trabajo de las direcciones y dependencias de la administración pública, así como su coordinación; el conocimiento sobre la elaboración del presupuesto de egresos; y el registro de actividades y servicios realizados.

Son pocos los municipios que operan con manuales organizacionales y de procedimientos puesto que el 50% de los funcionarios entrevistados los desconoce. Por otra parte, el 85 % de los responsables asentó que en sus direcciones se llevan registro estadístico de las actividades y servicios que realizan.

Es importante indagar sobre el conocimiento que los funcionarios municipales tienen de la elaboración del presupuesto de egresos, ya que una buena gestión depende de los recursos presupuestales con que cuente; al respecto, apenas el 50 % tiene referencia aceptable acerca de su formulación

Relacionando los indicadores de la operación administrativa, los resultados del seguimiento de consistencia son alarmantes pues sólo seis municipios se muestran consistentes en este rubro.

Ahora bien, tomando el conjunto de los tres rubros (planeación, evaluación y operación de la gestión) que integran la categoría de Competitividad Administrativa, podemos ubicar en los cuadros 9 y 10 que figuran 16 municipios consistentes (en 1999 fueron 17 los municipios consistentes), de los cuales nueve tienen calificación aceptable.

Cuadro 7.13
Seguimiento de consistencia de los municipios
Categoría de Competitividad Administrativa

Rubro	Año	Nivel de Consistencia				Municipi os Consiste ntes
		M B	B	R	D	
1. Sistema de planeación	1999	11	5	5	4	25
	2004	3	8	4	4	19
2. Sistema de evaluación	1999	1	1	4	2	8
	2004	1	4	4	4	13
3. Operación administrativa	1999	4	9	5	3	21
	2004	1	1	2	2	6
Conjunto 1,2,3	1999	2	7	4	4	17
	2004	2	7	4	3	16

Fuente: Base de datos para el diagnóstico de la Gestión Municipal en Guanajuato 2004, LAGEEM/UAM-X

MB: Muy Bueno.

B: Bueno.

R: Regular. D: Débil.

Consistencia en Funcionalidad del Ayuntamiento

En esta categoría, el centro de atención está puesto en el Ayuntamiento de los municipios a fin de indagar algunos aspectos básicos de su funcionalidad para el ejercicio de su autoridad política en la gestión municipal y su vinculación con la sociedad local. Para ello nos valdremos de los siguientes rubros e indicadores:

Organización y métodos de trabajo

Un aspecto elemental de la funcionalidad del Ayuntamiento es que se registren debidamente sus acuerdos en un libro de actas y que se difundan para conocimiento de la ciudadanía y estén disponibles para todas las instancias que participan en la gestión municipal. Al respecto encontramos que todos los Ayuntamientos asientan sus acuerdos en un libro de actas, pero no existe la práctica de publicarlos o comunicarlos a la ciudadanía; esto se confirma en el estudio, pues sólo el 38 % de los entrevistados manifestó que dichos acuerdos sí se comunicaban al público en general.

De otra parte, los Ayuntamientos también cumplen con la integración de comisiones para el desempeño de sus funciones, pero en 18 de ellos no hay ningún mecanismo o procedimiento para evaluar el trabajo de las mismas. Al respecto 65 % de los entrevistados, integrantes de los Ayuntamientos, respondieron que sí hay procedimientos de evaluación al trabajo de las comisiones.

Luego del seguimiento de indicadores relativos a la organización interna de los Ayuntamientos, encontramos que 16 se muestran consistentes en este rubro con la siguiente diferenciación: 3 observaron aceptable funcionalidad en su trabajo y los otros 13 tienen regular y baja calificación (véase cuadro 7.14). Por tratarse de aspectos elementales de su funcionalidad, debe tomarse nota que además de los 8 municipios con débil consistencia, hay otros 20 que resultaron inconsistentes en este rubro de organización interna.

Ejercicio de la facultad reglamentaria

Debe recordarse que los Ayuntamientos están facultados para elaborar, expedir, reformar y adicionar los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general y obligatoria en el municipio (véase art. 202 de la Ley Orgánica Municipal del estado de Guanajuato). Es decir, se trata de una facultad del Ayuntamiento que bien utilizada constituye un recurso importante e indispensable para la gestión pública municipal.

En este acercamiento nos interesó constatar el conocimiento que los miembros del Ayuntamiento tienen del procedimiento legal para ejercer dicha facultad reglamentaria. Así, los resultados de la encuesta muestran que el 65 % de quienes integran los Ayuntamientos conocen bien dicho procedimiento, con una descripción completa y correcta del procedimiento.

Del conocimiento sobre la facultad reglamentaria que particularmente poseen en cada municipio los miembros de su Ayuntamiento, resultaron 26 municipios consistentes, de los cuales 5 tienen muy buen conocimiento del procedimiento reglamentario, en 7 se considera que ostentan buen conocimiento al respecto, en 9 municipios ese conocimiento es apenas regular, y en los 5 restantes es deficiente. (Véase cuadro 7.14)

Autoridad, dirección y supervisión

El Ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio y como autoridad política debe regir la gestión pública del municipio y ejercer la dirección y supervisión de la administración municipal. Frente a la sociedad local es el responsable de la gestión pública municipal.

La función informativa de los asuntos de la gestión a la sociedad se cumple apenas con medianía, según la opinión del 74 % de propios integrantes de los Ayuntamientos entrevistados.

Por otra parte, el control y supervisión ejercido sobre las actividades de las direcciones administrativas por parte del Ayuntamiento, también son escasa según se desprende de la opinión de los funcionarios municipales.

Así, en este rubro, solamente 16 municipios resultan consistentes en su ejercicio autoridad, dirección y supervisión de la gestión.

En conjunto, el seguimiento de los tres rubros que integran la Categoría de Funcionalidad del Ayuntamiento, da como consistentes a 18 municipios, con las diferencias de calidad que se aprecian en el cuadro 7.14.

Cuadro 7.14
Seguimiento de consistencia de los municipios
Categoría de Funcionalidad del Ayuntamiento

Rubro	Año	Nivel de Consistencia				Municipios Consistentes
		MB	B	R	D	
1. Organización y método de trabajo del Ayuntamiento	1999	3	5	8	11	27
	2004	1	2	6	7	16
2. Facultad reglamentaria	1999	5	9	21	11	46
	2004	5	7	9	5	26
3. Autoridad, dirección y supervisión	1999	5	5	9	7	26
	2004	1	4	8	3	16
Conjunto 1,2,3	1999	1	2	18	11	32
	2004	2	4	10	2	18

Fortalezas, debilidades y agenda para mejorar el desempeño municipal

La determinación de fortalezas y debilidades de la gestión de cada uno de los 46 municipios es fundamental para ofrecer orientaciones válidas para su mejor desempeño, en cada uno de los cuatro campos de la gestión municipal que comprende el diagnóstico realizado en 2004. Por ello, se elabora un análisis sobre el nivel de correlación o asociación que existe entre las cuatro categorías utilizadas para diagnosticar la situación que guarda la gestión municipal en el Estado de Guanajuato.

El coeficiente de correlación; una herramienta para identificar fortalezas y debilidades de la gestión municipal

El estudio se construye a partir de los resultados del análisis de correlación entre categorías y de la interpretación de sus gráficas.

El análisis muestra gráficamente la posición que tiene cada municipio en sus relaciones entre categorías. Esas posiciones permiten identificar en cuales presentan ventajas y en que otras desventajas. Con esta información cada municipio puede actuar sobre cada categoría y elevar su desempeño en la gestión municipal.

Las categorías utilizadas como ya hemos visto son:

Participación Ciudadana (PC)
Comunicación y Transparencia (CT)
Capacidad Administrativa (CA)
Funcionalidad del Ayuntamiento (FA)

Para medir el nivel de correlación o asociación entre categorías se utilizaron:

- 1) Los valores de las categorías por municipio ponderadas en base 100, ver cuadro 3.
- 2) El coeficiente de correlación lineal r^{52} .

⁵² El coeficiente de correlación se obtuvo mediante la fórmula:

$$r = \frac{\sum (X_i - \bar{X})(Y_i - \bar{Y})}{\sqrt{\sum (X_i - \bar{X})^2} \sqrt{\sum (Y_i - \bar{Y})^2}} = \frac{N \sum X_i Y_i - \sum X_i \sum Y_i}{\sqrt{N \sum X_i^2 - (\sum X_i)^2} \sqrt{N \sum Y_i^2 - (\sum Y_i)^2}}$$

El coeficiente de correlación r permite medir los niveles de correlación o asociación lineal entre las categorías, con ello es posible elaborar un análisis comparativo entre los municipios.

El valor del coeficiente r puede ser positivo o negativo, tiene como límites -1 y +1; esto es: $-1 \leq r \leq 1$. Su naturaleza es simétrica; es decir, el coeficiente r de las categoría PC y CT ($r_{PC,CT}$) es igual al coeficiente r de las categoría CT y PC ($r_{CT,PC}$), esto es similar para todas las relaciones.

En teoría todas las categorías de este estudio tienen relación entre ellas. El coeficiente de correlación r indicará el nivel de esa relación, ésta será fuerte en la medida en que tienda a 1 ó -1 y débil cuando se acerque a cero. Si el coeficiente r de dos categorías resulta igual a cero se dice que no hay relación entre ellas y que por lo tanto son independientes.

Cuando el signo del coeficiente es positivo indica una relación directa (al aumentar o disminuir los valores de una categoría la otra lo hace en el mismo sentido) , cuando es negativo la relación es inversa (al aumentar o disminuir los valores de una categoría la otra lo hace en sentido opuesto).

Los resultados en el nivel estatal

El análisis de correlación agregado en el nivel estatal da como resultado 6 relaciones; que se presentan en el cuadro 7.15.

Cuadro 7.15

Relación	Coeficiente de correlación
1) CT-PC	0.61
2) CA-PC	0.58
3) CA-CT	0.46
4) FA-PC	0.38
5) FA-CT	0.22
6) FA-CA	0.45

El nivel de relación entre las categorías *Participación Ciudadana-Comunicación y Transparencia* presenta el valor más alto de las relaciones, 0.61. Lo que indica que existe una asociación directa (positiva) de 0.61 unidades⁵³ entre las variables. Cuando la Participación Ciudadana mejora, de acuerdo al coeficiente de correlación se espera que se incrementen las unidades de Comunicación y Transparencia en 61%. De manera similar, cuando aumenta la *Participación de los Ciudadanos* en la gestión municipal es posible que la *Capacidad de la Administración* mejore en 58%; en ambos casos podría repercutir en mayor eficiencia y calidad del servicio.

Las relaciones *Comunicación y transparencia- Capacidad administrativa* presentan un valor intermedio de 46%, en tanto que *funcionalidad del Ayuntamiento-Capacidad administrativa* tiene 45%. Ambas asociaciones muestran que si se desarrolla el carácter técnico administrativo de la gestión se producirá una tendencia positiva en el manejo de los recursos públicos y en el mejor funcionamiento del órgano de gobierno.

⁵³ Las unidades son de la escala estándar del coeficiente r , las cuales tienen como rango los valores entre -1 y +1.

En las relaciones que presentan *participación ciudadana- funcionalidad del Ayuntamiento* se observa un incremento menor, de 38%; mientras, *funcionalidad del Ayuntamiento-Comunicación y transparencia* es de 22%, lo que significa que la mejora en la dirección supervisión y capacidad reglamentaria del Ayuntamiento repercute directamente de manera positiva en la participación de los ciudadanos y en la transparencia del manejo de los recursos públicos.

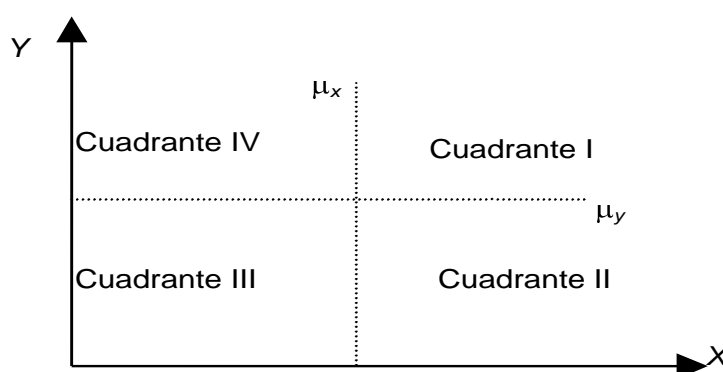
En suma, cualquier cambio positivo en alguna de las categorías representará una mejora en la calidad, aunque con distinta intensidad como lo muestra el resultado del coeficiente de correlación.

Los resultados en el nivel municipal

El análisis de la relación entre categorías por municipio se basa en la ubicación gráfica de los valores que tienen los municipios en cada una de ellas. Las gráficas están divididas en cuatro cuadrantes para ubicar el estado que guardan las relaciones en cada municipio (ver gráfica 7.2).

Los cuadrantes resultan de dividir la gráfica en función de los promedios (medias aritméticas) de las variables relacionadas.

Gráfica 7.2
MAPA DE CUADRANTES



El cuadrante I se ubica por encima de las medias, tanto de la variable x como de la variable y (representadas por μ_x y μ_y). Todos los municipios que se ubican en este cuadrante se consideran “*satisfactorios*” en su desempeño.

Los cuadrantes II y IV incluyen municipios en donde alguna de las categorías relacionadas (x o y) tiene un valor superior a su media. Se les denomina municipios con desempeño “*parcialmente satisfactorios*”.

En el cuadrante III están los municipios cuyos valores de categorías son inferiores a sus medias. Estos municipios tienen un desempeño *"insatisfactorio"*.

Los municipios que se ubican en el cuadrante III deben implementar estrategias dirigidas a incrementar su desempeño en las categorías relacionadas, en tanto que los posicionados en los cuadrantes II y IV requieren orientar dichas acciones a la categoría menos favorecida sin descuidar la categoría con valor positivo; la finalidad es que se ubiquen en el cuadrante I.

Expectativas de movilidad

Para analizar las expectativas de movilidad de los municipios se utiliza la desviación estándar de los valores de las categorías de cada municipio respecto a la media estatal. A partir de esto se elaboran dos clasificaciones: 1) los municipios que se ubican dentro del área de la desviación a la media y 2) los que se ubican fuera del área de la desviación.

Para considerar los municipios ubicados dentro de la desviación a la media, se utiliza una banda de desviación inferior, equivalente al 10 % de la desviación estándar de la categoría correspondiente⁵⁴. En el cuadro 7.16 se presenta el valor de las bandas para todas las categorías.

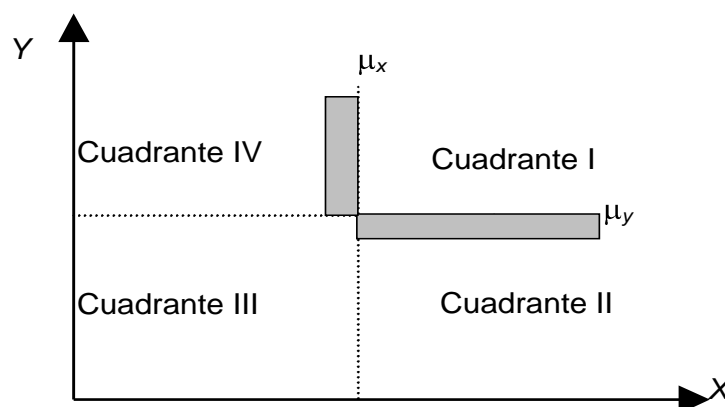
Cuadro 7.16
Media y desviación estándar de las categorías del diagnóstico de la gestión municipal
(puntos de 100)

Estadísticas	Participación Ciudadana	Honradez y Transparencia	Competencia Administrativa	Funcionalidad del Ayuntamiento
Media (μ)	85.82	82.51	85.12	76.22
Desviación Estándar	7.67	7.32	9.02	9.91
10% de σ	0.77	0.73	0.90	0.99
Banda de desviación ($\mu - 10\%$ de la σ)	85.05	81.77	84.22	75.23

⁵⁴ La banda de desviación para una categoría se obtiene de restar a la media (μ) una décima parte de la desviación estándar (σ); por ejemplo, para la categoría *Participación Ciudadana* la décima parte de la σ es 0.77. El resultado de la banda de desviación es 85.05 ($85.82 - 0.77 = 85.05$). De igual forma se procede con las demás categorías, es decir [$\mu - (0.1) \sigma$].

En la gráfica 7.3 se presentan las bandas de desviación.

Gráfica 7.3
BANDAS DE DESVIACIÓN



En función del tiempo que les tome a los *municipios parcialmente satisfactorios* diseñar e implementar las acciones o políticas necesarias para mejorar su desempeño se les clasifica en:

1. Municipios con expectativas de mejoramiento en el corto plazo. Son los municipios que se ubican dentro de la banda de desviación, tienen una gran posibilidad de fortalecer en el corto plazo (un año) la categoría en la que presentan un nivel inferior a la media estatal.
2. Municipios con expectativas de mejoramiento en el mediano plazo. Hace referencia a los municipios ubicados en los cuadrantes II y IV y fuera de la banda de desviación, donde su mejoramiento en el nivel de su categoría puede lograrse en el mediano plazo (entre dos y hasta tres años).

Cabe aclarar que dicha clasificación toma en cuenta exclusivamente la capacidad de respuesta de los *municipios parcialmente satisfactorios* en la

toma de decisiones y su implementación operativa en forma inmediata. De ninguna forma se puede considerar como resultado de una evolución natural de los municipios.

Los municipios clasificados como *insatisfactorios* (ubicados en el cuadrante III) requieren de una profunda reconversión en sus estrategias de gestión municipal que rendiría frutos en el mediano y largo plazo.

No se considera a los municipios cuyo desempeño es *satisfactorio* y se ubican en el cuadrante I, puesto que su desempeño a sido bueno y se espera que lo sigan manteniendo.

Ubicación gráfica de los municipios

Enseguida se analizan las seis relaciones establecidas.

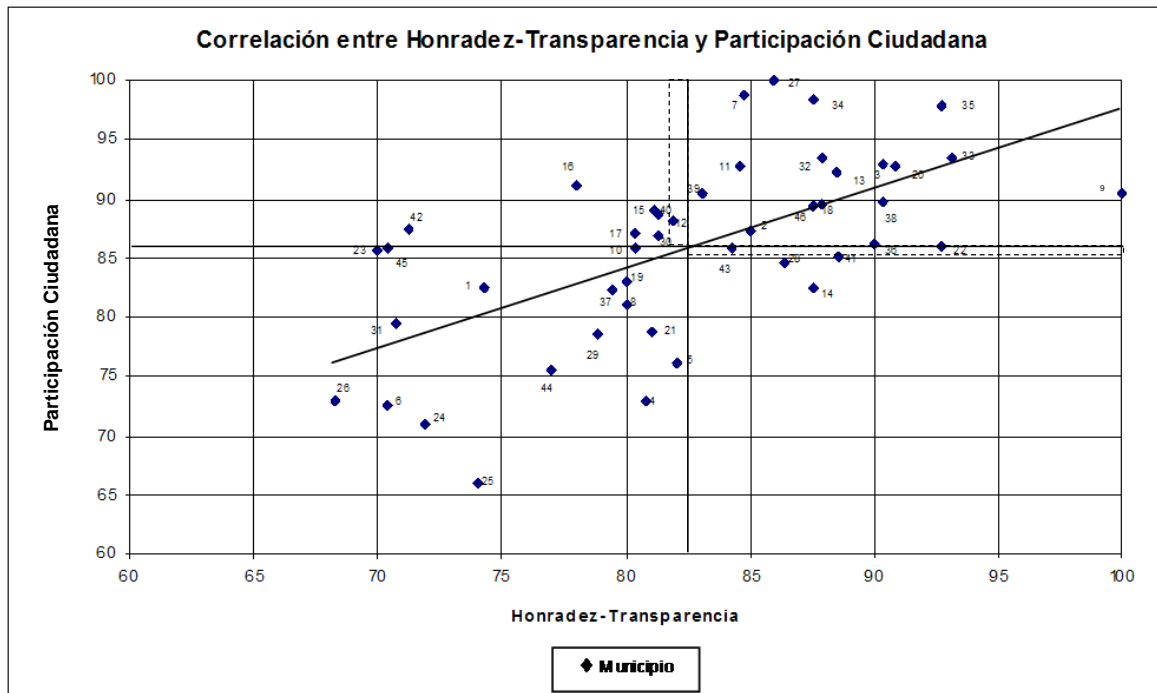
1. La relación *Comunicación y Transparencia-Participación Ciudadana* (CT-PC)

La relación presenta un nivel de fuerte de correlación (0.61 unidades). Se observa que la mayoría de los municipios se ubican en los cuadrantes I y III, esto trae como consecuencia una relación directa o positiva.

En esta relación, la distribución de los municipios por cuadrante es:

Cuadrante	Municipios
I	18
II	4
III	16
IV	8
TOTAL	46

Gráfica 7.4



Distribución de los municipios por cuadrante, HT-PC	
Cuadrante	Municipio
I	18
II	4
III	16
IV	8
Total	46

Al analizar la relación CT-PC por estrato, los municipios presentan la siguiente distribución:

Los municipios *parcialmente satisfactorios* en esta relación son: Irapuato, Huanímaro, Salvatierra, San Felipe, Victoria, Guanajuato, Uriangato, Cuerámara, Tierra Blanca, Dolores Hidalgo, Valles de Santiago y Coroneo (ver cuadro 6). De acuerdo a su ubicación en la banda de desviación de Participación Ciudadana, los municipios de Victoria y Uriangato caen dentro de ésta, por lo tanto tienen expectativas de mejoramiento en el corto plazo.

Victoria y Uriangato tienen posibilidades de ascender en esta relación a la clasificación de *satisfactorio* si incrementa el valor de la categoría *Participación*

ciudadana. Con esta información el municipio puede implementar acciones específicas para corregir el desempeño de la categoría PC y lograr la clasificación de *satisfactorio*.

El resto de los municipios mencionados se clasifican como *parcialmente satisfactorios*, por lo tanto son municipios con expectativas de mejoramiento en el mediano plazo.

Cuadro 7.17
DISTRIBUCIÓN DE MUNICIPIOS POR ESTRATO EN FUNCIÓN DE LA RELACIÓN CT-

Distribución de municipios por estrato y nivel de relación HT -PC			
Clave*	Municipio	Cuadrante	Desempeño
Estrato I			
7	Celaya	I	Satisfactorio
20	León	I	Satisfactorio
33	San Luis de la Paz	I	Satisfactorio
3	Allende	I	Satisfactorio
32	San José Iturbide	I	Satisfactorio
9	Comonfort	I	Satisfactorio
17	Irapuato	IV	Predominio de PC
Estrato II			
35	Santa Cruz de Juventino Rosas	I	Satisfactorio
11	Cortazar	I	Satisfactorio
34	Santa Catarina	I	Satisfactorio
22	Ocampo	I	Satisfactorio
1	Abasolo	III	Insatisfactorio
39	Tarimoro	I	Satisfactorio
27	Salamanca	I	Satisfactorio
16	Huanímaro	IV	Predominio de PC
18	Jaral del progreso	I	Satisfactorio
28	Salvatierra	II	Predominio de HT
30	San Felipe	IV	Predominio de PC
43	Victoria	II	Predominio de HT
15	Guanajuato	IV	Predominio de PC
37	Silao	III	Insatisfactorio
41	Uriangato	II	Predominio de HT
13	Doctor Mora	I	Satisfactorio
46	Yuriria	I	Satisfactorio
2	Acámbaro	I	Satisfactorio
38	Tarandacuao	I	Satisfactorio
12	Cuerámaro	IV	Predominio de PC
40	Tierra Blanca	IV	Predominio de PC
Estrato III			
14	Dolores Hidalgo	II	Predominio de HT
42	Valle de Santiago	IV	Predominio de PC
36	Santiago Maravatío	I	Satisfactorio
8	Ciudad Manuel Doblado	III	Insatisfactorio
29	San Diego de la Unión	III	Insatisfactorio
21	Moroleón	III	Insatisfactorio
10	Coroneo	IV	Predominio de PC
23	Pénjamo	III	Insatisfactorio
5	Apaseo el Grande	III	Insatisfactorio
4	Apaseo el Alto	III	Insatisfactorio
19	Jerécuaro	III	Insatisfactorio
31	San Francisco de Rincón	III	Insatisfactorio
44	Villagrán	III	Insatisfactorio
26	Romita	III	Insatisfactorio
Estrato IV			
45	Xichú	III	Insatisfactorio
24	Pueblo Nuevo	III	Insatisfactorio
25	Purísima del Rincón	III	Insatisfactorio
6	Atarjea	III	Insatisfactorio

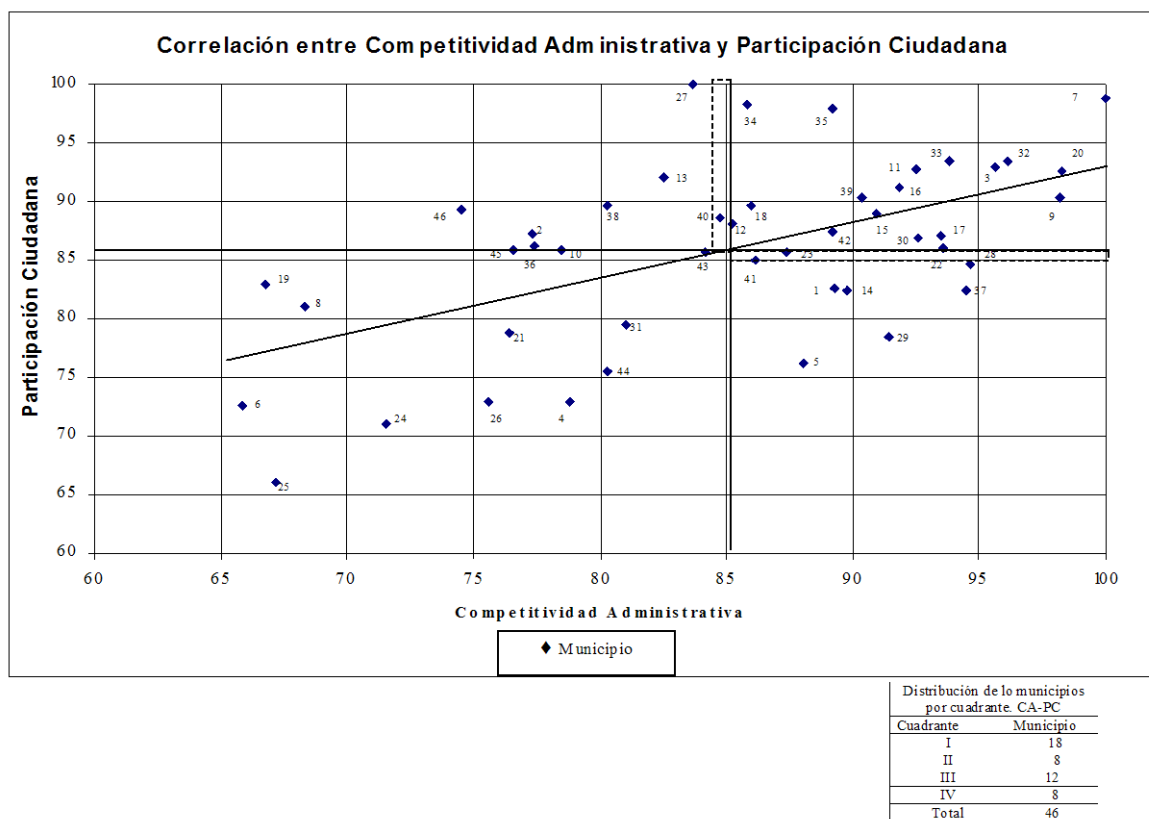
*El número corresponde a la clave geoestadística del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)

2. La relación *Capacidad Administrativa-Participación Ciudadana* (CA-PC).

Esta relación registra el máximo nivel de correlación obtenido en el análisis de las categorías para el diagnóstico de la gestión municipal (0.58 unidades). El mayor número de municipios se ubican en los cuadrantes I y III, dando como resultado una relación positiva (+).

La gráfica 7.5 nos muestra la parte más operativa de las políticas o programas realizados por el aparato administrativo.

Gráfica 7.5



La distribución por cuadrante es:

Cuadrante	Municipios
I	18
II	8
III	12
IV	8
TOTAL	46

La relación presenta un nivel de correlación de 0.58. Se observa que la mayoría de los municipios se ubican en los cuadrantes I y III, esto trae como consecuencia una relación directa o positiva entre las categorías de Capacidad administrativa y participación ciudadana.

El desempeño de los municipios por estrato se presenta en el cuadro 7.18.

Cuadro 7.18

Distribución de municipios por estrato y nivel de relación CA-PC

Clave*	Municipio	Cuadrante	Desempeño
Estrato I			
7	Celaya	I	Satisfactorio
20	León	I	Satisfactorio
33	San Luis de la Paz	I	Satisfactorio
3	Allende	I	Satisfactorio
32	San José Iturbide	I	Satisfactorio
9	Comonfort	I	Satisfactorio
17	Irapuato	I	Satisfactorio
Estrato II			
35	Santa Cruz de Juventino Rosas	I	Satisfactorio
11	Cortazar	I	Satisfactorio
34	Santa Catarina	I	Satisfactorio
22	Ocampo	I	Satisfactorio
1	Abasolo	II	Predominio de CA
39	Tarimoro	I	Satisfactorio
27	Salamanca	IV	Predominio de PC
16	Huanímaro	I	Satisfactorio
18	Jaral del progreso	I	Satisfactorio
28	Salvatierra	II	Predominio de CA
30	San Felipe	I	Satisfactorio
43	Victoria	III	Insatisfactorio
15	Guanajuato	I	Satisfactorio
37	Silao	II	Predominio de CA
41	Uriangato	II	Predominio de CA
13	Doctor Mora	IV	Predominio de PC
46	Yuriria	IV	Predominio de PC
2	Acámbaro	IV	Predominio de PC
38	Tarandacuao	IV	Predominio de PC
12	Cuerámara	I	Satisfactorio
40	Tierra Blanca	IV	Predominio de PC
Estrato III			
14	Dolores Hidalgo	II	Predominio de CA
42	Valle de Santiago	I	Satisfactorio
36	Santiago Maravatío	IV	Predominio de PC
8	Ciudad Manuel Doblado	III	Insatisfactorio
29	San Diego de la Unión	II	Predominio de CA
21	Moroleón	III	Insatisfactorio
10	Coroneo	IV	Predominio de PC
23	Pénjamo	II	Predominio de CA
5	Apaseo el Grande	II	Predominio de CA
4	Apaseo el Alto	III	Insatisfactorio
19	Jerécuaro	III	Insatisfactorio
31	San Francisco de Rincón	III	Insatisfactorio
44	Villagrán	III	Insatisfactorio
26	Romita	III	Insatisfactorio
Estrato IV			
45	Xichú	III	Insatisfactorio
24	Pueblo Nuevo	III	Insatisfactorio
25	Purísima del Rincón	III	Insatisfactorio
6	Atarjea	III	Insatisfactorio

*El número corresponde a la clave geoestadística del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)

Al analizar la relación CA-PC por estrato, los municipios presentan la siguiente distribución:

Los municipios *parcialmente satisfactorios* son: Abasolo, Salamanca, Salvatierra, Silao, Uriangato, Doctor Mora, Yuriria, Acámbaro, Tarandacua, Tierra Blanca, Dolores Hidalgo, Santiago Maravatio, San Diego de la Unión, Coroneo, Pénjamo, Apaseo el Grande.

Los municipios de Uriangato y Pénjamo, entran en la banda de desviación de Participación ciudadana. Con respecto a la banda desviación de Capacidad administrativa, el único municipio que se sitúa dentro de esta es Tierra Blanca.

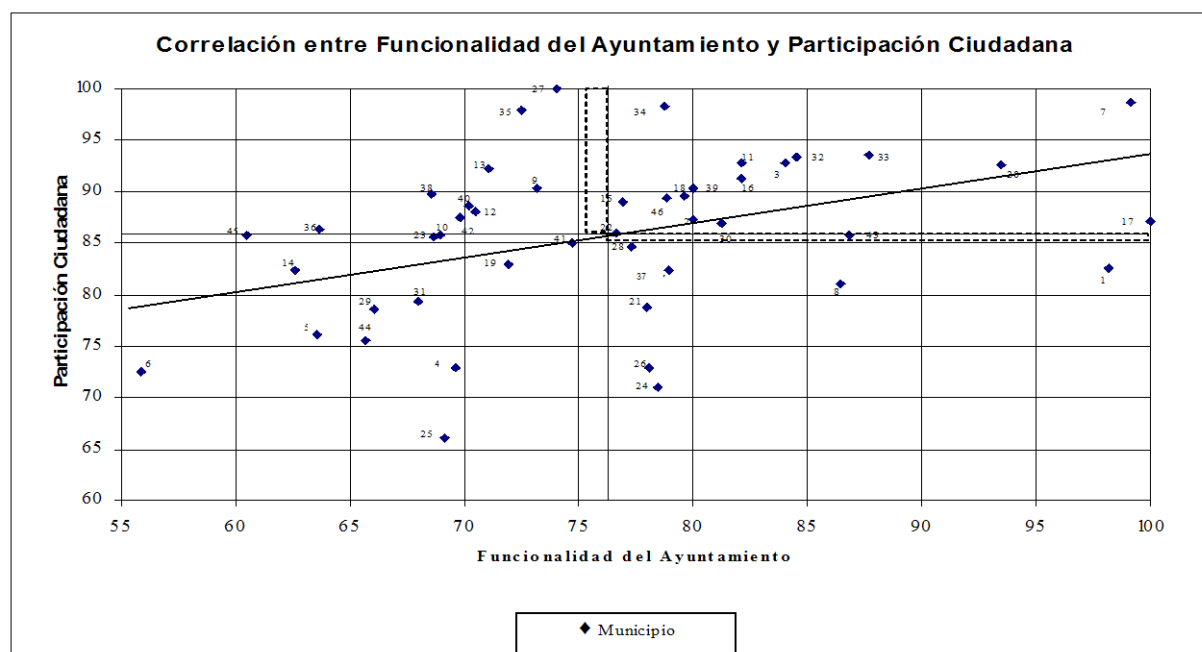
Uriangato y Pénjamo tienen posibilidades de ascender en esta relación a la clasificación de *satisfactorio* si incrementan el valor de la categoría *Participación ciudadana*. En el caso de Tierra Blanca, se requiere elevar el valor de la categoría de Capacidad administrativa. Con esta información el municipio puede implementar acciones específicas para corregir el desempeño de la categoría PC y CA para lograr la clasificación de *satisfactorio*.

El resto de los municipios mencionados se clasifican como *parcialmente satisfactorios*, por lo tanto son municipios con expectativas de mejoramiento en el mediano plazo.

3. La relación *Funcionalidad del Ayuntamiento-Participación Ciudadana* (FA-PC)

La relación entre estas categorías tiene un coeficiente de correlación de 0.38 unidades. Esto significa que existe una baja relación entre categorías. Cabe señalar que la mayorías de los municipios se localizan en el primer y tercer cuadrante (ver gráfica 7.6).

Gráfica 7.6



Distribución de los municipios por cuadrante, FA-PC	
Cuadrante	Municipio
I	16
II	8
III	12
IV	10
Total	46

La distribución por cuadrante queda de la siguiente manera:

Cuadrante	Municipios
I	16
II	8
III	12
IV	10
TOTAL	46

Para esta relación el desempeño de los municipios por estratos se presenta en el cuadro 7.19.

Cuadro 7.19

DISTRIBUCIÓN DE MUNICIPIOS POR ESTRATO EN FUNCIÓN DE LA RELACIÓN FA-PC

Distribución de municipios por estrato y nivel de relación FA-PC			
Clave*	Municipio	Cuadrante	Desempeño
Estrato I			
7	Celaya	I	Satisfactorio
20	León	I	Satisfactorio
33	San Luis de la Paz	I	Satisfactorio
3	Allende	I	Satisfactorio
32	San José Iturbide	I	Satisfactorio
9	Comonfort	IV	Predominio de PC
17	Irapuato	I	Satisfactorio
Estrato II			
35	Santa Cruz de Juventino Rosas	IV	Predominio de PC
11	Cortazar	I	Satisfactorio
34	Santa Catarina	I	Satisfactorio
22	Ocampo	I	Satisfactorio
1	Abasolo	II	Predominio de FA
39	Tarimoro	I	Satisfactorio
27	Salamanca	IV	Predominio de PC
16	Huanimaro	I	Satisfactorio
18	Jaral del progreso	I	Satisfactorio
28	Salvatierra	II	Predominio de FA
30	San Felipe	I	Satisfactorio
43	Victoria	II	Predominio de FA
15	Guanajuato	I	Satisfactorio
37	Silao	II	Predominio de FA
41	Uriangato	III	Insatisfactorio
13	Doctor Mora	IV	Predominio de PC
46	Yuriria	I	Satisfactorio
2	Acámbaro	I	Satisfactorio
38	Tarandacuao	IV	Predominio de PC
12	Cuerámara	IV	Predominio de PC
40	Tierra Blanca	IV	Predominio de PC
Estrato III			
14	Dolores Hidalgo	III	Insatisfactorio
42	Valle de Santiago	IV	Predominio de PC
36	Santiago Maravatío	IV	Predominio de PC
8	Ciudad Manuel Doblado	II	Predominio de FA
29	San Diego de la Unión	III	Insatisfactorio
21	Moroleón	II	Predominio de FA
10	Coroneo	IV	Predominio de PC
23	Pénjamo	III	Insatisfactorio
5	Apaseo el Grande	III	Insatisfactorio
4	Apaseo el Alto	III	Insatisfactorio
19	Jerécuaro	III	Insatisfactorio
31	San Francisco de Rincón	III	Insatisfactorio
44	Villagrán	III	Insatisfactorio
26	Romita	II	Predominio de FA
Estrato IV			
45	Xichú	III	Insatisfactorio
24	Pueblo Nuevo	II	Predominio de FA
25	Purísima del Rincón	III	Insatisfactorio
6	Atarjea	III	Insatisfactorio

*El número corresponde a la clave geoestadística del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)

Al analizar la relación FA-PC por estrato, los municipios presentan la siguiente distribución:

Los municipios que son parcialmente satisfactorios son: Comonfort, Santa Cruz de Juventino Rosas, Abasolo, Salamanca, Salvatierra, Victoria, Silao, Doctor Mora, Tarandacuao, Cuerámara, Tierra Blanca, Valle de Santiago, Santiago

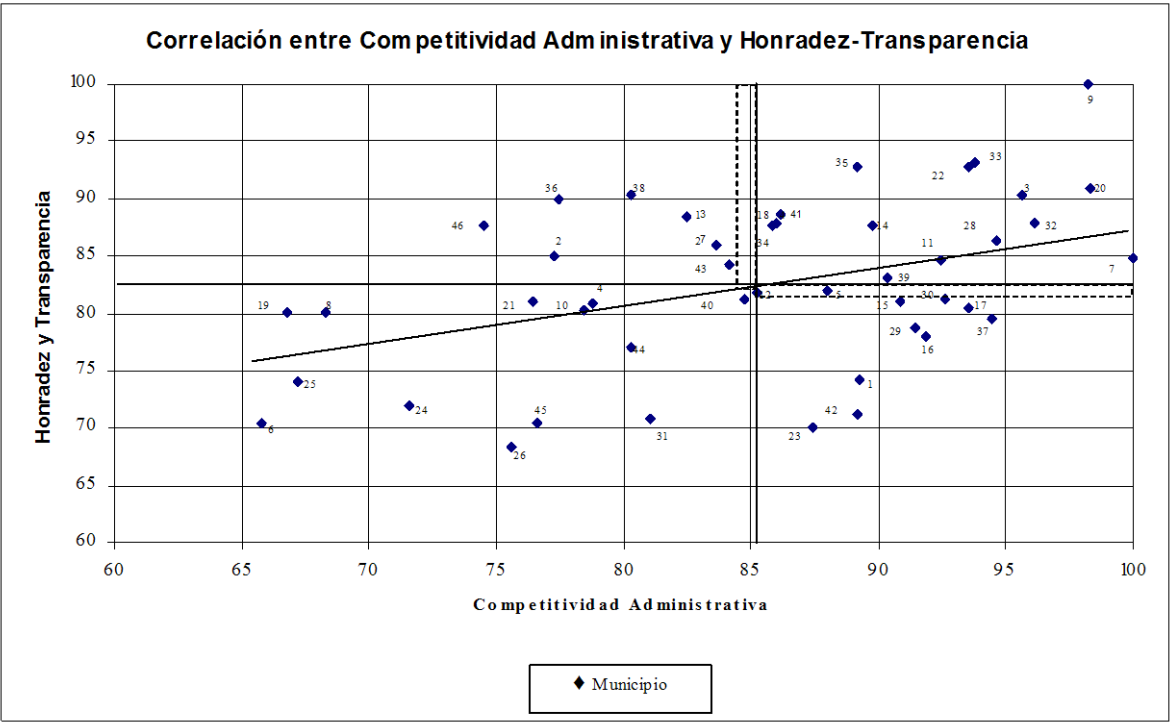
Maravatio, Ciudad Manuel Doblado, Moroleón, Coroneo, Romita, Pueblo Nuevo.

El único municipio que se localiza en el área de la bande de desviación de participación ciudadana es el municipio de Victoria, los cual indica que el municipio tiene posibilidades de ascender en esta relación a la clasificación de *satisfactorio* si incrementa el valor de la categoría *Participación ciudadana*.

Los restantes municipios, tienen posibilidades de alcanzar la clasificación de *satisfactorio* en el mediano plazo.

4. La relación *Capacidad Administrativa-Comunicación y Transparencia* (CA-CT).

La relación CA-CT tiene un coeficiente de correlación *r* de 0.46 unidades, indica un nivel de asociación aceptable entre las dos categorías (ver gráfica 7.7).



Distribución de lo municipios por cuadrante, CA-HT	
Cuadrante	Municipio
I	15
II	11
III	13
IV	7
Total	46

Cuadrante	Municipios
I	15
II	11
III	13
IV	7
TOTAL	46

La distribución muestra que la mayoría de los funcionarios se localizan en el primer y tercer cuadrante. La distribución del comportamiento de la relación CA-CT por estrato se presenta en el cuadro 7.20.

Cuadro 7.20
DISTRIBUCIÓN DE MUNICIPIOS POR ESTRATO EN FUNCIÓN DE LA RELACIÓN CA-CT

Distribución de municipios por estrato y nivel de relación CA-HT			
Clave*	Municipio	Cuadrante	Desempeño
Estrato I			
7	Celaya	I	Satisfactorio
20	León	I	Satisfactorio
33	San Luis de la Paz	I	Satisfactorio
3	Allende	I	Satisfactorio
32	San José Iturbide	I	Satisfactorio
9	Comonfort	I	Satisfactorio
17	Irapuato	II	Predominio de CA
Estrato II			
35	Santa Cruz de Juventino Rosas	I	Satisfactorio
11	Cortazar	I	Satisfactorio
34	Santa Catarina	I	Satisfactorio
22	Ocampo	I	Satisfactorio
1	Abasolo	II	Predominio de CA
39	Tarimoro	I	Satisfactorio
27	Salamanca	IV	Predominio HT
16	Huanímaro	II	Predominio de CA
18	Jaral del progreso	I	Satisfactorio
28	Salvatierra	I	Satisfactorio
30	San Felipe	II	Predominio de CA
43	Victoria	IV	Predominio HT
15	Guanajuato	II	Predominio de CA
37	Silao	II	Predominio de CA
41	Uriangato	I	Satisfactorio
13	Doctor Mora	IV	Predominio HT
46	Yuriria	IV	Predominio HT
2	Acámbaro	IV	Predominio HT
38	Tarandacuao	IV	Predominio HT
12	Cuerámara	II	Predominio de CA
40	Tierra Blanca	III	Insatisfactorio
Estrato III			
14	Dolores Hidalgo	I	Satisfactorio
42	Valle de Santiago	II	Predominio de CA
36	Santiago Maravatío	IV	Predominio HT
8	Ciudad Manuel Doblado	III	Insatisfactorio
29	San Diego de la Unión	II	Predominio de CA
21	Moroleón	III	Insatisfactorio
10	Coroneo	III	Insatisfactorio
23	Pénjamo	II	Predominio de CA
5	Apaseo el Grande	II	Predominio de CA
4	Apaseo el Alto	III	Insatisfactorio
19	Jerécuaro	III	Insatisfactorio
31	San Francisco de Rincón	III	Insatisfactorio
44	Villagrán	III	Insatisfactorio
26	Romita	III	Insatisfactorio
Estrato IV			
45	Xichú	III	Insatisfactorio
24	Pueblo Nuevo	III	Insatisfactorio
25	Purísima del Rincón	III	Insatisfactorio
6	Atarjea	III	Insatisfactorio

*El número corresponde a la clave geoestadística del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)

En esta relación los municipios *parcialmente satisfactorios* son: Irapuato, Abasolo, Huanímaro, San Felipe, Guanajuato, Silao, Doctor Mora, Yuriria, Acámbaro, Tarandacuao, Cuerámaro, Valle de Santiago, Sandiego de la Unión, Pénjamo, Apaseo el Grande.

El municipio de Apaseo el Grande es el único que tienen posibilidades de ascender en esta relación a la clasificación de *satisfactorio* si incrementa el valor de la categoría de *Comunicación y transparencia*. Ahora bien, lo anterior indica que el municipio puede implementar acciones específicas para corregir el desempeño de la categoría CT y lograr la clasificación de *satisfactorio* en el corto plazo.

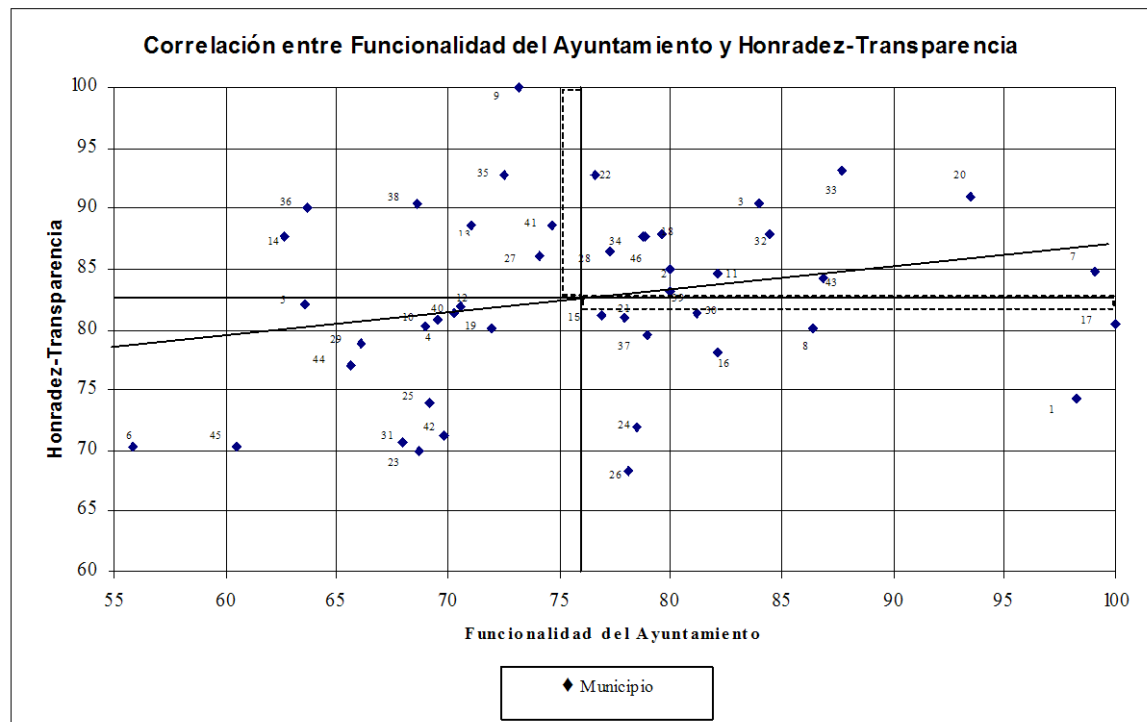
Los restantes municipios al no entrar en el área de la banda de desviación estandar están condicionados a subir de clasificación en el mediano plazo, ya que actualmente se clasifican como *parcialmente satisfactorios*.

5. La relación *Funcionalidad del Ayuntamiento-Comunicación y Transparencia* (FA-CT).

Esta relación tiene un nivel de correlación de 0.22 unidades, esto indica el nivel más bajo de asociación respecto a las demás categorías. Esto significa que son relativamente independientes.

La ubicación de los municipios en esta relación se presenta en la gráfica 7.8. Se observa que la mayoría de ellos se ubican en igual proporción en los cuadrantes I y III, lo que produce que la relación sea positiva.

Gráfica 7.8



Distribución de los municipios
por cuadrante. FA - HT

Cuadrante	Municipio
I	14
II	10
III	14
IV	8
Total	46

La distribución de la relación FA-CT por cuadrante es:

Cuadrante	Municipios
I	14
II	10
III	14
IV	8
TOTAL	46

La distribución de los municipios por estrato se presenta en el cuadro 7.21.

Cuadro 7.21

Distribución de municipios por estrato y nivel de relación FA-HT			
Clave*	Municipio	Cuadrante	Desempeño
Estrato I			
7	Celaya	I	Satisfactorio
20	León	I	Satisfactorio
33	San Luis de la Paz	I	Satisfactorio
3	Allende	I	Satisfactorio
32	San José Iturbide	I	Satisfactorio
9	Comonfort	IV	Predominio de HT
17	Irapuato	II	Predominio de FA
Estrato II			
35	Santa Cruz de Juventino Rosas	IV	Predominio de HT
11	Cortazar	I	Satisfactorio
34	Santa Catarina	I	Satisfactorio
22	Ocampo	I	Satisfactorio
1	Abasolo	II	Predominio de FA
39	Tarimoro	I	Satisfactorio
27	Salamanca	IV	Predominio de HT
16	Huanímaro	II	Predominio de FA
18	Jaral del progreso	I	Satisfactorio
28	Salvatierra	I	Satisfactorio
30	San Felipe	II	Predominio de FA
43	Victoria	I	Satisfactorio
15	Guanajuato	II	Predominio de FA
37	Silao	II	Predominio de FA
41	Uriangato	IV	Predominio de HT
13	Doctor Mora	IV	Predominio de HT
46	Yuriria	I	Satisfactorio
2	Acámbaro	I	Satisfactorio
38	Tarandacuao	IV	Predominio de HT
12	Cuerámara	III	Insatisfactorio
40	Tierra Blanca	III	Insatisfactorio
Estrato III			
14	Dolores Hidalgo	IV	Predominio de HT
42	Valle de Santiago	III	Insatisfactorio
36	Santiago Maravatío	IV	Predominio de HT
8	Ciudad Manuel Doblado	II	Predominio de FA
29	San Diego de la Unión	III	Insatisfactorio
21	Moroleón	II	Predominio de FA
10	Coroneo	III	Insatisfactorio
23	Pénjamo	III	Insatisfactorio
5	Apaseo el Grande	III	Insatisfactorio
4	Apaseo el Alto	III	Insatisfactorio
19	Jerécuaro	III	Insatisfactorio
31	San Francisco de Rincón	III	Insatisfactorio
44	Villagrán	III	Insatisfactorio
26	Romita	II	Predominio de FA
Estrato IV			
45	Xichú	III	Insatisfactorio
24	Pueblo Nuevo	II	Predominio de FA
25	Purísima del Rincón	III	Insatisfactorio
6	Atarjea	III	Insatisfactorio

*El número corresponde a la clave geoestadística del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)

Distribución de municipios por estrato en función de la relación FA-CT

En esta relación los municipios *parcialmente satisfactorios* son: Comonfort, Irapuato, Santa Cruz de Juventino Rosas, Abasolo, Salamanca, Huanímaro, San Felipe, Guanajuato, Silao, Uriangato, Doctor Mora, Tarandacuao, Dolores

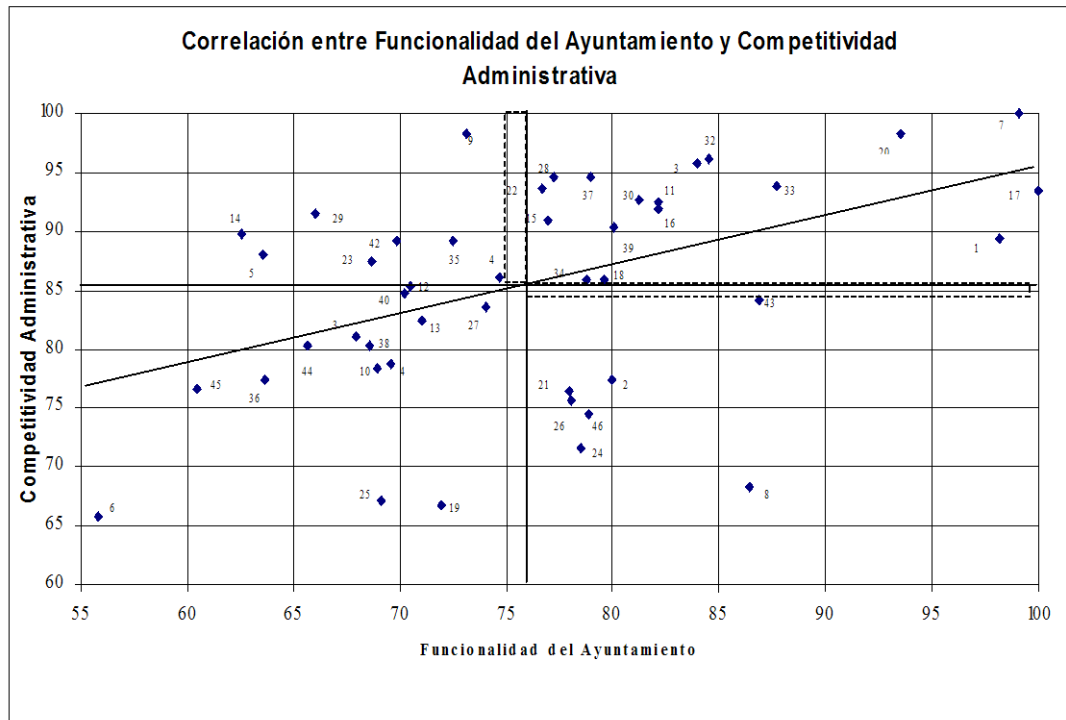
Hidalgo, Santiago Maravatio, Ciudad Manuel Doblado, Moroleón, Romita, Pueblo Nuevo.

Debido al bajo nivel de correlación entre las categorías de FA-CT, ningún municipio se localiza al interior de la banda de desviación estandar, por tal motivo los municipios se clasifican como parcialmente satisfactorios, por lo tanto son municipios con expectativas de mejoramiento en el mediano plazo.

6. La relación *Funcionalidad del Ayuntamiento-Capacidad Administrativa* (FA-CA).

La relación presenta un nivel de correlación de 0.45 unidades. Se observa que la mayoría de los municipios se ubican en los cuadrantes I y III, esto trae como consecuencia una relación directa o positiva entre las categorías. (ver gráfica 7.9).

Gráfica 7.9



Distribución de los municipios por cuadrante. FA - CA	
Cuadrante	Municipio
I	17
II	7
III	14
IV	8
Total	46

La distribución por cuadrante es:

Cuadrante	Municipios
I	17
II	7
III	14
IV	8
TOTAL	46

La distribución por estrato se muestra en el cuadro 7.22.

Cuadro 7.22
DISTRIBUCIÓN DE MUNICIPIOS POR ESTRATO EN FUNCIÓN DE LA RELACIÓN FA CA

Distribución de municipios por estrato y nivel de relación FA-CA			
Clave*	Municipio	Cuadrante	Desempeño
Estrato I			
7	Celaya	I	Satisfactorio
20	León	I	Satisfactorio
33	San Luis de la Paz	I	Satisfactorio
3	Allende	I	Satisfactorio
32	San José Iturbide	I	Satisfactorio
9	Comonfort	IV	Predominio de CA
17	Irapuato	I	Satisfactorio
Estrato II			
35	Santa Cruz de Juventino Rosas	IV	Predominio de CA
11	Cortazar	I	Satisfactorio
34	Santa Catarina	I	Satisfactorio
22	Ocampo	I	Satisfactorio
1	Abasolo	I	Satisfactorio
39	Tarimoro	I	Satisfactorio
27	Salamanca	III	Insatisfactorio
16	Huanímaro	I	Satisfactorio
18	Jaral del progreso	I	Satisfactorio
28	Salvatierra	I	Satisfactorio
30	San Felipe	I	Satisfactorio
43	Victoria	II	Predominio de FA
15	Guanajuato	I	Satisfactorio
37	Silao	I	Satisfactorio
41	Uriangato	IV	Predominio de CA
13	Doctor Mora	III	Insatisfactorio
46	Yuriria	II	Predominio de FA
2	Acámbaro	II	Predominio de FA
38	Tarandacuao	III	Insatisfactorio
12	Cuerámara	IV	Predominio de CA
40	Tierra Blanca	III	Insatisfactorio
Estrato III			
14	Dolores Hidalgo	IV	Predominio de CA
42	Valle de Santiago	IV	Predominio de CA
36	Santiago Maravatío	III	Insatisfactorio
8	Ciudad Manuel Doblado	II	Predominio de FA
29	San Diego de la Unión	IV	Predominio de CA
21	Moroleón	II	Predominio de FA
10	Coroneo	III	Insatisfactorio
23	Pénjamo	IV	Predominio de CA
5	Apaseo el Grande	IV	Predominio de CA
4	Apaseo el Alto	III	Insatisfactorio
19	Jerécuaro	III	Insatisfactorio
31	San Francisco de Rincón	III	Insatisfactorio
44	Villagrán	III	Insatisfactorio
26	Romita	II	Predominio de FA
Estrato IV			
45	Xichú	III	Insatisfactorio
24	Pueblo Nuevo	II	Predominio de FA
25	Purísima del Rincón	III	Insatisfactorio
6	Atarjea	III	Insatisfactorio

*El número corresponde a la clave geoestadística del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI)

Los municipios parcialmente satisfactorios son: Comonfort, Santa Cruz de Juventino Rosas, Salamanca, Victoria, Uriangato, Yuriria, Acámbaro, Cuerámara, Dolores Hidalgo, Valle de Santiago, Ciudad Manuel Doblado, San Diego de la Unión, Moroleón, Pénjamo, Apaseo el Grande, Romita, Pueblo Nuevo.

Ningún municipio se localiza al interior de la banda de desviación estándar de la relación entre las categorías de FA-CA, por tal motivo los municipios se clasifican como parcialmente satisfactorios, por lo tanto tienen expectativas de mejoramiento en el mediano plazo.

Hacia una Agenda para mejorar la gestión pública municipal

Para interpretar correctamente los resultados del estudio es conveniente considerar que:

- 1) El análisis es de carácter temporal, en consecuencia toda conclusión tiene una validez de corto plazo.
- 2) Al conocer los resultados se espera que las autoridades municipales emprendan acciones que promuevan la posición del municipio a la categoría de *satisfactorio*, por lo tanto cabe la posibilidad de que los promedios (medias aritméticas) de las categorías se modifiquen hacia un valor mayor. Como consecuencia de esos desplazamientos puede ocurrir un reposicionamiento de los municipios en cualquiera de los cuadrantes y por lo tanto en las clasificaciones derivadas de ello.
- 3) Dado que el presente estudio de relaciones o asociaciones equivale a una "fotografía" de la situación actual que guardan los municipios, no podemos afirmar categóricamente si van mejorando o empeorando en su desempeño, esto sólo será perceptible con un estudio comparativo.

Los municipios graficados al interior de una banda de desviación de una relación entre categorías, tienen expectativas de mejoramiento en el corto plazo en esa relación. Esto no implica que en sus demás relaciones ocurra lo mismo, en otras la posición del municipio puede ser *satisfactoria*, *parcialmente satisfactoria*, o *insatisfactoria* ya que son relaciones diferentes. Los municipios clasificados con expectativas de mejoramiento en el corto plazo en alguna relación se presentan en el cuadro 7.23.

Cuadro 7.23
MUNICIPIOS CON EXPECTATIVAS DE MEJORÍA EN EL CORTO PLAZO POR RELACIONES ENTRE CATEGORÍAS.

Número	Municipio	Relación
5	Apaseo el Grande	CA-CT
23	Pénjamo	CA-PC
40	Tierra Blanca	CA-PC
41	Uriangato	CT-PC, CA-PC
43	Victoria	CT-PC, FA-PC

Fuente: Base de datos para el Diagnóstico de la Gestión Municipal en Guanajuato, LAGEEM/UAM.

En el cuadro 7.24 se presentan los municipios y sus categorías por estratos. Las categorías que tienen un valor superior a la media estatal las denominamos fortalezas. Las que tienen un valor inferior las llamamos debilidades.

Cuadro 7.24

DEBILIDADES Y FORTALEZAS DE LOS MUNICIPIOS POR ESTRATOS Y CATEGORÍAS.

Fortalezas y debilidades de los municipios por estratos y categorías (2004)									
Clave	Municipio	Fortalezas				Debilidades			
Estrato I									
7	Celaya	PC	CT	CA	FA				
20	León	PC	CT	CA	FA				
33	San Luis de la Paz	PC	CT	CA	FA				
32	San José Iturbide	PC	CT	CA	FA				
3	Allende	PC	CT	CA	FA				
9	Comonfort	PC	CT	CA					FA
17	Irapuato	PC		CA	FA		CT		
Estrato II									
11	Cortazar	PC	CT	CA	FA				
22	Ocampo	PC	CT	CA	FA				
35	Santa Cruz de Juventino Rosas	PC	CT	CA					FA
28	Salvatierra		CT	CA	FA	PC			
16	Huanímaro	PC		CA	FA		CT		
30	San Felipe	PC		CA	FA		CT		
1	Abasolo			CA	FA	PC	CT		
39	Tarimoro	PC	CT	CA	FA				
34	Santa Catarina	PC	CT	CA	FA				
37	Silao			CA	FA	PC	CT		
15	Guanajuato	PC		CA	FA		CT		
18	Jaral del progreso	PC	CT	CA	FA				
27	Salamanca	PC	CT					CA	FA
43	Victoria		CT		FA	PC		CA	
41	Uriangato		CT	CA		PC			FA
13	Doctor Mora	PC	CT					CA	FA
14	Dolores Hidalgo		CT	CA		PC			FA
12	Cuerámbaro	PC		CA			CT		FA
42	Valle de Santiago	PC		CA			CT		FA
40	Tierra Blanca	PC					CT	CA	FA
29	San Diego de la Unión			CA		PC	CT		FA
Estrato III									
38	Tarandacuao	PC	CT					CA	FA
2	Acámbaro	PC	CT		FA			CA	
23	Pénjamo			CA		PC	CT		FA
46	Yuriria	PC	CT		FA			CA	
5	Apaseo el Grande			CA		PC	CT		FA
36	Santiago Maravatío	PC	CT					CA	FA
10	Coroneo	PC					CT	CA	FA
21	Moroleón				FA	PC	CT	CA	
31	San Francisco de Rincón					PC	CT	CA	FA
8	Ciudad Manuel Doblado				FA	PC	CT	CA	
4	Apaseo el Alto					PC	CT	CA	FA
44	Villagrán					PC	CT	CA	FA
26	Romita				FA	PC	CT	CA	
45	Xichú					PC	CT	CA	FA
Estrato IV									
19	Jerécuaro					PC	CT	CA	FA
24	Pueblo Nuevo				FA	PC	CT	CA	
25	Purísima del Rincón					PC	CT	CA	FA
6	Atarjea					PC	CT	CA	FA

Ahora que se conocen las deficiencias específicas que arrojan cada correlación entre categorías en cada uno de los municipios, se propone una agenda de mejoramiento.

Las propuestas para mejorar el desempeño de cada categoría en los municipios está en función de las debilidades de las mismas, a continuación se propone una serie de acciones por cada categoría a fin de que en lo inmediato los municipios corrijan esas imperfecciones.

Para los municipios con carencias en *participación ciudadana* se recomienda:

- Establecer mecanismos donde la ciudadanía pueda manifestar al municipio sus quejas, denuncias y sugerencias. Estos mecanismos deben tener un registro de todos los comentarios recibidos; para facilitar su manejo se puede recurrir a los medios informáticos. Es muy importante el trato personalizado y la respuesta inmediata, sobre todo de aquellas peticiones de mayor insistencia.
- En el proceso de toma de decisiones es recomendable consultar a la ciudadanía, sobre todo si un núcleo específico de la población será objeto de dicha decisión o se vea de forma directa o indirecta afectada por ella. Esto con la finalidad de garantizar el consenso suficiente para la mejor ejecución de dicha acción. La mejor forma de hacerlo es incorporar al ciudadano en el proceso de gestión – ejecución.
- El COPLADEM suele ser el organismo al que más comúnmente se recurre como forma de representación de los sectores sociales en los municipios y que sus intereses tengan expresión en la planeación del desarrollo local. Sin embargo, se debe cuidar que esto no derive en un mero funcionamiento burocrático. El COPLADEM debe regular su funcionamiento con reglas claras para acceder a dicho organismo y conocer sus procedimientos de operación. Aprovecharlo ampliamente para promover la representación y

participación de los distintos sectores sociales en la planeación y seguimiento de las políticas de desarrollo municipal.

Para los municipios con carencias en *Comunicación y transparencia* se recomienda:

- Informar a la ciudadanía a través de los diversos medios de comunicación existentes, de todas las actividades que realiza la administración municipal; esa comunicación debe ser periódica y continua.
- Es fundamental contar con las instancias adecuadas para el manejo del presupuesto, éstas deben tener perfectamente bien establecidas sus atribuciones y espacio de competencia. Además el control presupuestal debe estar actualizado y manejar de forma sencilla los ingresos y egresos del municipio.
- Administrar, controlar y vigilar el ejercicio presupuestal y la cuenta pública, recurriendo a las atribuciones que tienen el Ayuntamiento, la tesorería y la contraloría municipales, quienes deberán tener la información actualizada y disponible para rendir cuentas del gasto público, los estados financieros y la hacienda pública municipal a la ciudadanía y a la Contaduría Mayor de Hacienda.
- La instancia de control del presupuesto y de los recursos del municipio (contraloría) debe tener establecidos los procedimientos a utilizar para realizar sus funciones de supervisión, fiscalización o evaluación. Dichas supervisiones serán periódicas a lapsos bien definidos.

Para los municipios con carencias en *Capacidad administrativa* se recomienda:

- Elaborar una planeación municipal que detalle objetivos específicos, los medios para hacerlo y los recursos que se utilizarán; además del tiempo en que los objetivos se cumplan. Esto se puede obtener de reuniones periódicas para tal fin.
- La consecución de los objetivos debe ser compartida por la administración municipal y por el Ayuntamiento; además de ajustarse a los intereses ciudadanos.
- Todas las funciones y servicios municipales deben ser evaluados para conocer su grado de avance o cumplimiento de objetivos y metas; para tal efecto debe haber una instancia evaluadora. Los funcionarios de la administración deben tener acceso a los resultados con la intención de corregir errores.
- La estructura orgánica de la administración municipal debe estar bien definida, los funcionarios deben conocer mutuamente sus atribuciones y ámbito de competencia, así como los tiempos y formas en que se realiza su trabajo. Esto se logra con los manuales de procedimientos. La finalidad es la coordinación del trabajo concurrente entre varias dependencias.
- Organizar un sistema de información para el conjunto de la gestión municipal, integrando bases de datos sobre los programas y servicios públicos que generen registros y reportes estadísticos para los procesos de planeación-evaluación generales y específicos.
- Es recomendable que los funcionarios de cada dependencia conozcan cómo se diseña el presupuesto general del municipio, el presupuesto que le corresponde a cada dependencia, los criterios que rigen su asignación y las etapas de esta última.

- La capacitación de los funcionarios es vital para su desempeño; hay que invertir en los recursos humanos del municipio.
- Debe haber coordinación entre los miembros del Ayuntamiento y las diversas dependencias administrativas; se puede promover el intercambio periódico de informes de actividades. El Ayuntamiento puede incluso implementar mecanismos de evaluación sobre la administración municipal.

Para los municipios con carencias en *funcionalidad del Ayuntamiento* se recomienda:

- Capacitar a los integrantes de los Ayuntamientos en el conocimiento y ejercicio de sus atribuciones como Presidente, secretario, síndico y regidor, y como elementos de este órgano colegiado de gobierno municipal, legalmente instituido dentro del régimen federal mexicano.
- Asumir plenamente sus atribuciones marcadas en la Ley Orgánica Municipal para decidir las políticas de desarrollo municipal y de atención a la población, auxiliándose con sus comisiones de trabajo y con el COPLADEM como su organismo de asesoría técnica.
- Ejercer su autoridad política para orientar, coordinar, supervisar y evaluar la acción ejecutiva de las direcciones e instancias de la administración pública municipal.
- Participar en las relaciones intergubernamentales de orden regional, estatal y nacional que juzgue convenientes y, particularmente en el proceso de municipalización, decidir la suscripción de los convenios para la transferencia de funciones y de servicios públicos.

- Mantener informada a la población acerca de la gestión del Ayuntamiento y promover la participación ciudadana en las políticas y actividades del municipio.
- Apelar a la consulta ciudadana cuando el tipo de decisiones así lo requiera. Esto con la finalidad de garantizar el consenso en torno a las acciones derivadas de las decisiones tomadas.
- Promover la participación de los miembros del Ayuntamiento en las comisiones de trabajo y evaluar sus resultados.
- Registrar en actas los acuerdos tomados en las sesiones del Ayuntamiento; este registro debe estar disponible para quienes tienen a su cargo la gestión municipal e incluso para el público.

CONCLUSIONES

En el trabajo se han presentado evidencias de que el sistema político mexicano ha tenido que iniciar un proceso de descentralización que puede parecer muy gradual y lento, pero irreversible.

En México la descentralización ha sido un *producto combinado* de las nuevas estrategias asumidas desde el gobierno federal para enfrentar la crisis económica de los años ochenta y los cuestionamientos que se hacían a la eficacia y eficiencia de la gestión gubernamental, así como también producto de las demandas de apertura democrática que en esa década enarbolaron distintas corrientes y partidos políticos de oposición, en ese sentido el enfoque de análisis de las coaliciones en defensa de políticas desarrollado por Sabatier ha sido muy útil para entender el proceso de descentralización mexicano, pues a lo largo de más de 20 años ha variado de manera considerable las coaliciones que se han formado para profundizar el proceso de transferencia de funciones a los gobiernos municipales.

Por otra parte las reformas político-electorales derivadas de las demandas de democratización lograron mayor competitividad política e hizo realidad la alternancia partidista en las estructuras del poder. Así, la oposición fue ganando cada vez más espacios en las estructuras institucionales de los diferentes niveles de gobierno y con ello se fue desarrollando un proceso lento de descentralización y transferencia de recursos públicos hacia los órdenes de gobierno local. Las tendencias parecen indicar que dicho proceso se acentuará en el futuro, conforme se consolide la democracia en México.

Con la idea de dimensionar el proceso de descentralización experimentado en México, se analizaron algunos indicadores relacionados con las finanzas públicas y el volumen de empleo en los distintos órdenes de gobierno, y se compararon los niveles de descentralización entre los casos de los gobiernos municipales españoles y los mexicanos; las conclusiones que se desprenden de la comparación proporcionan algunos elementos explicativos para entender

las razones de los diferentes niveles de desarrollo y las capacidades de gestión de los gobiernos municipales en México y España.

La llegada de la oposición a los gobiernos locales (estatales y municipales) y a los congresos federal y estatales promovió cambios al marco institucional y que se rediseñaran las reglas de funcionamiento de los gobiernos municipales con marcos normativos muy detallados en áreas que son competencia de los gobiernos municipales; por ejemplo los servicios de agua, drenaje, manejo de desechos sólidos, etc. fueron ampliamente regulados con criterios técnicos, conforme a las normas oficiales Mexicanas.

En el contexto de alternancia y descentralización políticas, el estado de Guanajuato destaca particularmente porque ha sido uno de los bastiones desde los cuales la oposición ha alentado el rediseño del federalismo y el fortalecimiento de los gobiernos municipales. De alguna manera Guanajuato ha jugado un papel catalizador en este proceso de descentralización, como lo demuestran las dinámicas de gestión emprendidas: desde la llegada de los gobiernos panistas al estado, cambiaron considerablemente el estilo de gestión de los asuntos públicos, el modelo de gestión de las finanzas públicas, las prioridades asignadas al gasto público, etc.; ello ha contribuido para que el PAN logre mantenerse como gobierno en dicho estado.

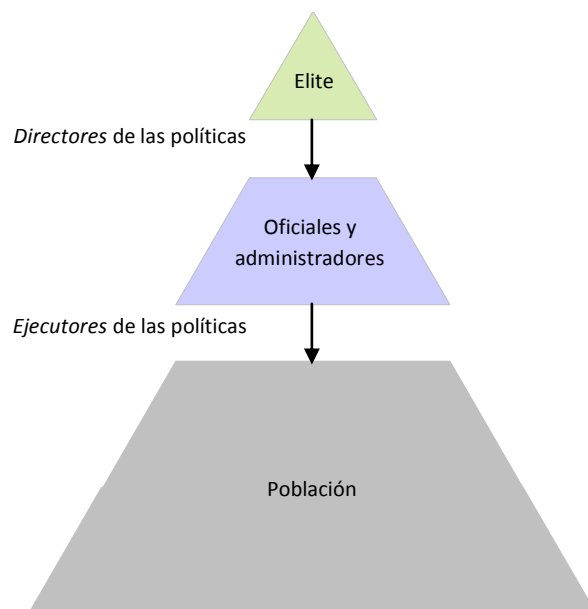
La competencia electoral, sus efectos de alternancia en el poder y los procesos de descentralización política (como proceso combinado) lograron tener incidencia y experiencias concretas en los ámbitos de la gestión municipal. Los gobiernos municipales poco a poco han tenido que modificar estilos y actitudes más racionales, de mayor compromiso y responsabilidad ante las nuevas reglas formales e informales que el proceso descrito ha ido configurando. Un efecto importante de ese proceso combinado fue la recomposición de las élites políticas locales que asumieron responsabilidades de gestión en los municipios, con actitudes y expectativas distintas a las tradicionales. Otra consecuencia importante es que los gobiernos locales donde el proceso de descentralización

se ha acentuado, como es el caso de Guanajuato, pronto se vieron obligados a regular casi todas las áreas de la vida pública; es decir, empezaron a emitir reglamentos para el funcionamiento de la administración pública. Sin embargo, y a pesar de los avances ocurridos en varios estados, aún quedan muchos asuntos pendientes que deberán adecuarse si realmente se quiere lograr un desempeño gubernamental y administrativo más eficaz y eficiente en las localidades del país.

Finalmente el análisis de la evolución de la gestión municipal en el estado de Guanajuato, muestra el papel que los gobiernos locales han desempeñado en este proceso de fortalecimiento municipal y de rediseño de las relaciones intergubernamentales en un contexto de alternancia y creciente competencia electoral. Asimismo, identifica la calidad de gestión y consistencia, las fortalezas y debilidades del desempeño gubernamental y administrativo en los 46 municipios de la entidad, de lo cual se puede desprender una agenda de actuación y el diseño de políticas para mejorar el desempeño de los gobiernos.

ANEXO

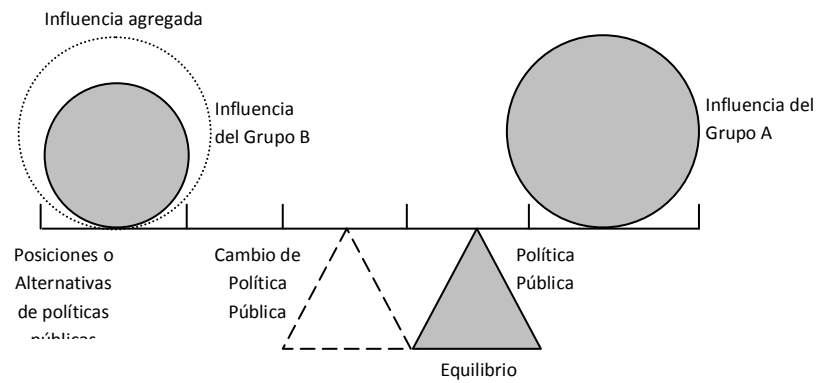
Gráfico 1
EL MODELO JERÁRQUICO



Dye R. Thomas, Understanding public policy, sixth edition, 1987, Prentice-Hall, p. 30.

Gráfico 2

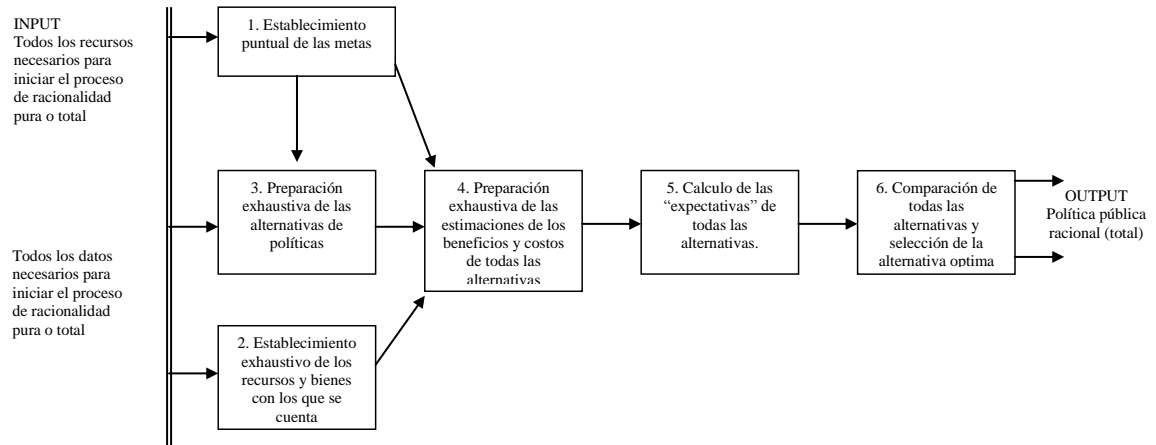
EL MODELO DE LOS GRUPOS DE INFLUENCIA



Dye R. Thomas, Understanding public policy, sixth edition, 1987, Prentice-Hall, p. 27.

Gráfico 3

EL SISTEMA DE TOMA DE DECISIONES BASADO EN EL MODELO DE RACIONALIDAD TOTAL



Dye R. Thomas, Understanding public policy, sixth edition, 1987, Prentice-Hall, p. 33.

Gráfico 4

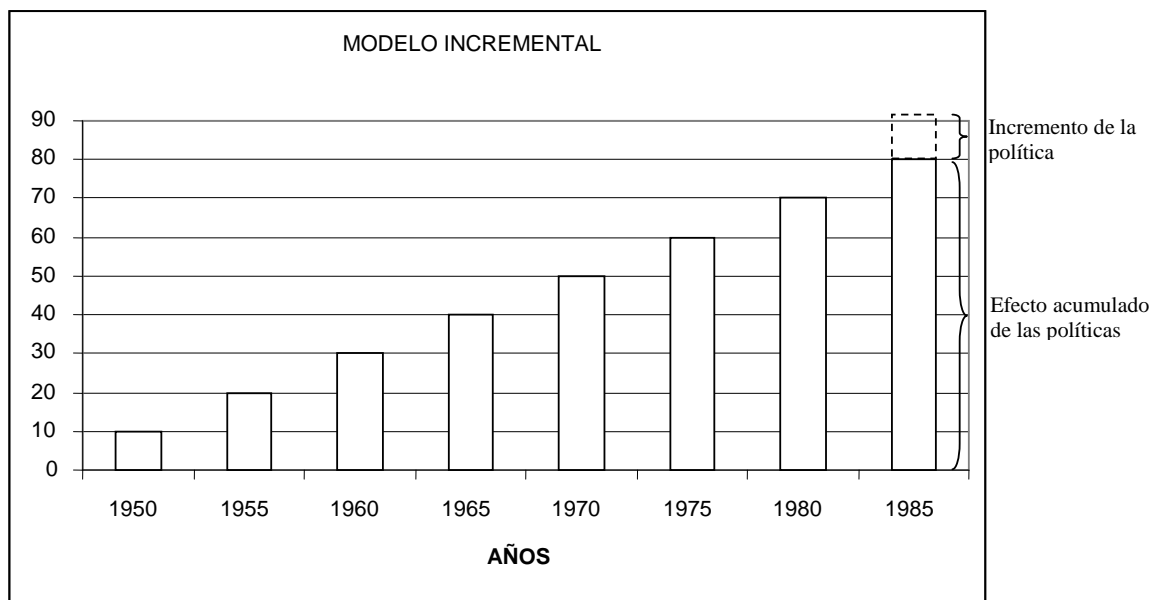
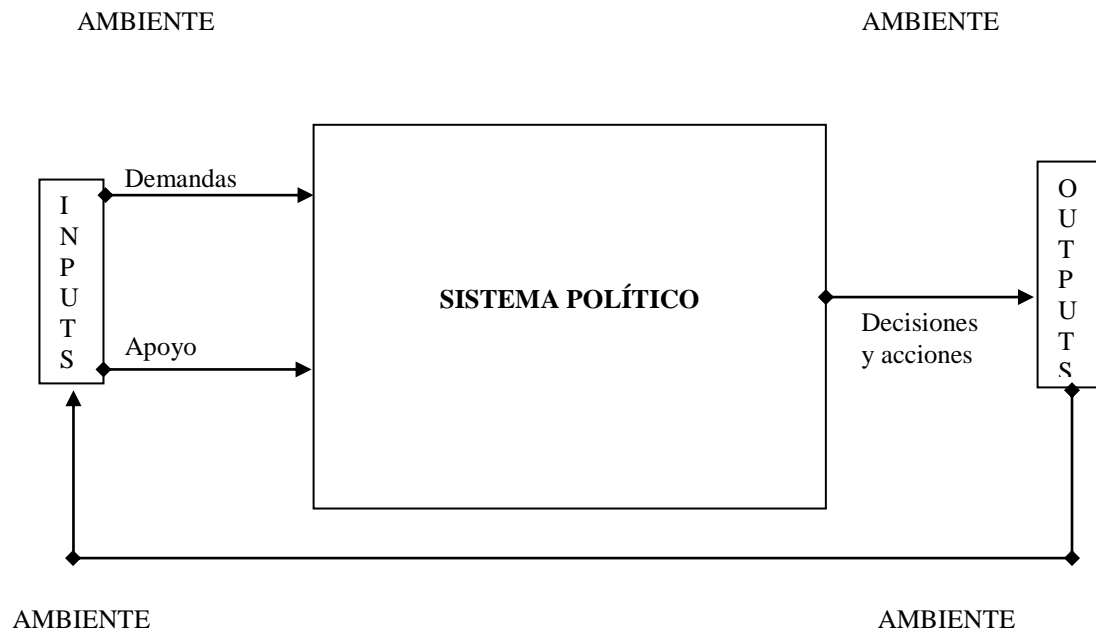


Gráfico 5

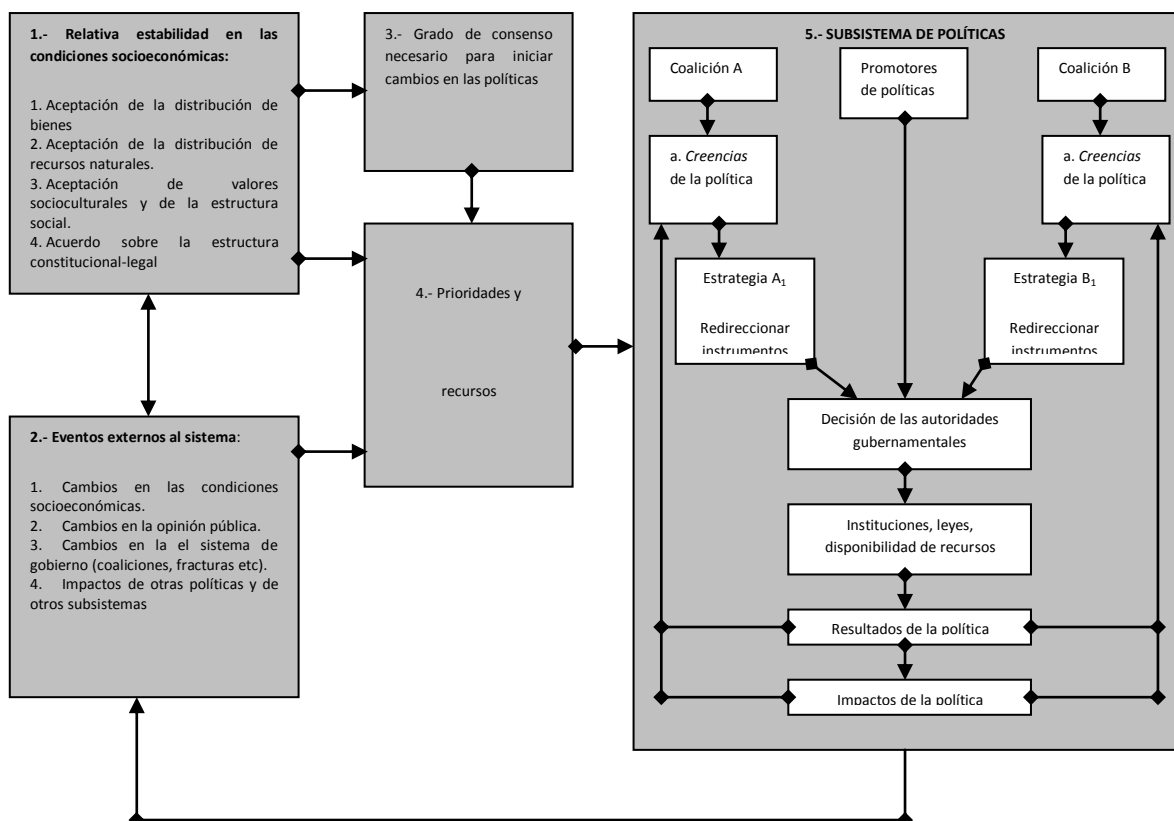
EL MODELO DE LA TEORÍA DE SISTEMAS



Dye R. Thomas, Understanding public policy, sixth edition, 1987, Prentice-Hall, p. 41.

Gráfico 6

MARCO PARA EL ANÁLISIS DE LAS COALICIONES PROMOTORAS DE POLÍTICAS



Sabatier Paul, *Theories of the policy process*, 1999, Westview Press, p. 149.

Gráfico 7



MC Cool Daniel, *Public policy theories, models, and concepts*, Prentice Hall, 1995, p. 392

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- Acedo Blanca, y Saiz Marina, *Los sistemas electorales municipales en México: la incorporación del principio de representación proporcional*, ponencia presentada en el Seminario Gobierno local en México: Estudios Comparativos, 1° de junio de 1998, Centro de Investigación para el desarrollo, A.C. (CIDAC), México, 1998.
- Acedo Angulo, B., *El Municipio en el Marco de la Reforma del Estado: Una evaluación desde el punto de vista jurídico*, CEPNA, México, 1992.
- Aguilar Villanueva, Luis F, *Política Pública y Gobierno del Estado*, en la Revista del Colegio, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año II. Núm. 4, 1990, México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*; tomo I Miguel Ángel Porrúa, México 1997.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *El diseño de las políticas públicas*; tomo II Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *Implementación de políticas*; tomo III Miguel Ángel Porrúa, México, 1997.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *La Administración y el Público Ciudadano en: Revista del Senado de la República* Vol. 3 No 6 Ed. Senado de República LVI Legislatura, México 1997.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *El Federalismo Mexicano: Funcionamiento y tareas pendientes* en El Nacional, suplemento especial No.7, México, mayo de 1995.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, Colección Administración Pública, 2006.
- Agranoff, Robert, *Marcos para el análisis comparado: Las relaciones intergubernamentales*, en Merino Huerta Mauricio (coordinador) **Cambio político y gobernabilidad**, CNCPyAP/CONACYT, México, 1998.
- Ai Camp, Roderic, *La política en México*, Siglo XXI, México, 1992.
- Aja, Eliseo, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 2003.

- Alba Tercedor Carlos, *Empleo público: interpretaciones teóricas y realidad española*, s/f.
- Alba Tercedor, *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Universidad Carlos III de Madrid. 1997
- Almond Gabriel A. *Una disciplina segmentada; escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, Fondo de cultura Económica, México, 1999.
- Ayala Espino, José, *Instituciones y economía; una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México, 1999.
- Ayala, Espino José, *Economía del sector público*, UNAM, México, 1999.
- Barzelay Michael, *Atravesando la Burocracia*, FCE. Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, 1998.
- Boltvinik Julio, *Primer informe sobre el desarrollo humano de México*. 1995 realizado por el Centro de Desarrollo Humano de Guanajuato, AC (CDHG) y la Universidad Autónoma de Chapingo (UACH) y publicados en La Jornada del Viernes 12 de abril de 2002.
- Bozeman Barry, *La gestión pública su situación actual*, FCE, México, 1998.
- Cabrero Mendoza Enrique, *Los dilemas de la modernización municipal*, 1999, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México
- Cabrero Mendoza, Enrique, *La Experiencia Innovadora Reciente en Municipios Mexicanos. ¿Hacia mejores gobiernos o hacia mejores administraciones municipales?* en la Revista del Colegio de Ciencia Política y Administración Pública, Año III, No 5, México 1995.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, 1995.
- Cabrero Mendoza Enrique, (coordinador), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)*, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, 1998.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *Gerencia pública municipal conceptos básicos y estudios de caso*, CIDE, 1999.
- Camou Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, Cuadernos del IFE, México, 1995.

- Canto Manuel, *Introducción a las ciencias de políticas públicas*, en **Política pública y gobierno local**. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública. México, 1996.
- Carrillo Ernesto, *Los Gobiernos locales*, pp. 315-338; en Román Paloma (Coordinadora), **Sistema Político Español**, Mc Graw-Hill, Madrid, 2002.
- Cerrillo i Martínez Agustí, *La gobernanza Hoy; 10 textos de referencia*, INAP-Institut Internacional de Governabilitat de Gatalunya, Madrid, 2004.
- Carrillo Luvianos Alejandro, Ramírez López Rigoberto, El municipio una institución en cambio, en el libro *Reflexiones finiseculares*, UAM-X, México, 2000
- Cárdenas Gracia Jaime F., *Transición política y reforma constitucional en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para la democracia*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.
- Cardozo Blum Myriam, La evaluación de las políticas públicas: problemas metodologías, aportes y limitaciones, Revista de Administración Pública, Núm. 84, INAP, México, enero-junio de 1993.
- Casar, María Amparo, Legislatura sin mayoría: cómo va el score, Nexos. Enero del 2000.
- Colomer Joseph M. *La transición a la democracia: el modelo español*, Anagrama, Barcelona, 1998.
- Córdova Arnaldo, *La Nación y la Constitución: La Lucha por la Democracia en México*, Claves Latinoamericanas, México, 1989.
- Crozier Michel, *Estado moderno, Estado modesto*, FCE, México 1989.
- Corbeta Piergiorgio, *Metodología y técnicas de investigación social*, Mc Graw Hill, 2003, Barcelona, España.
- Chequés Bonafont Laura, *Redes de políticas públicas*, Centro de investigaciones Sociológicas, N°. 206, Madrid, 2004.
- Dahl Robert, *La democracia; una guía para los ciudadanos*, Taurus, España, 1999.
- De Forn i Foxa Manuel, *Sistemas de Información y Gestión para la administración local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1988.

- Deutsch, Karl, *Politics and government*, Houghton Mifflin, Boston, 1970.
- Dror Yehezkel, *La capacidad de gobernar*, FCE, 1996.
- Dye R. Thomas, *Understanding public policy, sixth edition*, Prentice-Hall, 1987.
- Finot, Iván, *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, 2001, CEPAL.
- Gadsden Carlos, *Guanajuato y la lucha por una coherente arquitectura de gobiernos*, University of Essex, s/f.
- García del Castillo Rodolfo, *Los Gobiernos Locales ante el Nuevo Federalismo*, en: Política y Cultura, No 7, ed. UAM- Xochimilco, México, 1996.
- Guillén López Tonatiuh y Zicardi Alicia, *Innovación y continuidad del municipio mexicano; análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*; Miguel Ángel Porrúa-UNAM-Cámara de Diputados, 2004.
- Guillén López Tonatiuh (Coord.), *El municipio y el desarrollo social de la frontera norte*, El Colegio de Frontera Norte - Friedrich Ebert Stiftung, México, 1995.
- Guillén López, Tonatiuh (Coord.), *Municipios en Transición: Actores Sociales y Nuevas Políticas de Gobierno*, El Colegio de Frontera Norte, Friedrich Ebert Stiftung, México, 1995.
- Guillén López Tonatiuh, *Los gobiernos Municipales y la democracia en México*, en **La construcción de las instituciones de la democracia en América Latina**, Instituto Federal Electoral, México, 1999.
- Guillén López Tonatiuh, *Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México*, mimeo, el Colegio de la frontera norte, s/f.
- Guillén López Tonatiuh, *Los gobiernos municipales y la democracia en México*, Diplomado en Dirección y Gestión Pública Local, Módulo II “Introducción al gobierno y a la administración municipal, UAM, CEMCI, UIM, IDM, 1999.
- Greenwood, John y Wilson David; *El gobierno local y sus proyección de mercado: la experiencia Británica*, en Carlos Alba Tercedor y Vanaclocha Francisco, *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid, 1997, Madrid.

- Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T.; *Teoría de la organización para la administración pública*, Nuevas Lecturas de política y Gobierno, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Heady Ferrel, Administración pública; una perspectiva comparada, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- Hiernaux-Nicolas, Daniel, *Reestructuración económica y cambios territoriales en México. Un balance 1982-1995*, en Revista de estudios regionales, N° 43, segunda época, 1995, Universidad de Andalucía.
- Junquera González Juan, *Reforma y modernización de la administración local española*, **Estudios para la reforma de la administración pública**, INAP, Madrid, 2004
- Keosseyian Sussy, La descentralización de los Estados Unidos y sus avances. Revista Federalismo y Desarrollo año 9 Enero-Febrero-Marzo de 1996 N° 53.
- Kligberg Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado?* FCE, México, 1993.
- Kligberg, Bernardo, El rediseño del Estado; una perspectiva internacional, FCE, México, 1996.
- Kummetz J.P., *Descentralización, Poder y Gobierno*, Revista de Desarrollo y Cooperación. No. 5, Alemania, Septiembre-Octubre 1996.
- López Chavarría José Luis, *Las Elecciones Municipales en México*, UNAM/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.
- Lujambio Alonso, *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, Congreso Nacional de Ciencia Política, UAM, IFE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1996.
- Lujambio Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, UNAM, México, 1996.
- Majone Giandomenico, *Evidencia argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Mancou, Gerard, *La regionalización y sus consecuencias sobre la autonomía local*; MAP, Madrid, 2000.
- March James y Olsen Johan, *El redescubrimiento de las instituciones; La base organizativa de la política*”, México, 1998.

- Marsh David y Stoker Gerry, *Teoría y métodos de la ciencia política*, Alianza Universidad, Madrid, 1997.
- Mc Cool Daniel, *Public policy theories, models, and concepts*, Prentice-Hall, 1995.
- Medina Giopp, Alejandro y Mejía Lira, José, *El control en la implementación de la política pública*, Plaza y Valdés, México, 1998.
- Méndez de Hoyos Irma, *De la hegemonía a la competitividad electoral: la transición democrática en México, 1979-2003*, Revista española de Ciencia Política, Núm. 9, Octubre de 2003.
- Méndez José Luis, *Elementos Teóricos para un Análisis Integral de las Políticas Públicas*, en Revista de Administración Pública, No 84, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993.
- Méndez José Luis, *Reforma del Estado, Democracia Participativa y Modelos de Decisión*, en Política y Cultura, No 7, UAM Xochimilco, México, 1996.
- Merino Huerta Mauricio, *Cambio Político y Gobernabilidad*, CONACYT y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1992.
- Merino Huerta Mauricio, *En busca de la democracia municipal; la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, el Colegio de México, México, 1994.
- Mintzberg Henry, **Las cinco partes fundamentales de la organización**, en Ramió Carles y Xavier Ballart, *Teoría de la Organización*; Volumen I Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1997
- Mouritzen Poul Erik , *Local Government in Denmark in a time of grand Reforms*, Mayo 2006, Universidad Autónoma de Madrid.
- Nickson, A, *La Descentralización Política*; documentos de la CEPAL, s/f
- North Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económico, México, 1993.
- Olias de Lima Gete Blanca, *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, España, 2001.
- Offe Claus, *Las nuevas democracias; transición política y renovación institucional en los países postcomunistas*, Hacer editorial, 2004.

- Osborne David y Gaebler, Ted, *La reinención del gobierno*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 1994.
- Paramés Montenegro Carlos, **Una sociedad distinta, una administración diferente** en *Introducción al management*; Un nuevo enfoque de la administración pública, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1988
- Pardo María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, INAP-COLMEX, México, 1995.
- Parrado Díez Salvador, *Guía para la elaboración de planes de mejora en las administraciones públicas*, INAP, Madrid, 2005
- Peters Guy and Olsen Pierre, *Lessons from experience: learning from administrative reform*. Oslo, Scandinavian University Press, 1996
- Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo; teoría institucional en ciencia política*; Gedisa, Barcelona, 2003.
- Peters Guy, *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Prats Catalá Joan, *Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, en **Estudios para la reforma de la administración pública**, INAP, Madrid, 2004.
- Przeworski Adam, *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del este y América Latina*, Cambridge, University Press, Gran Bretaña, 1995.
- Powell Walter y DiMaggio Paul (compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Putnam Robert, *et al. Making Democracy Work; civic traditions in modern Italy*, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1993
- Rose Richard, *El gran gobierno un acercamiento desde los programas gubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Sabatier Paul, *Theories of the policy process*, Westview Press, 1999.
- Shafritz Jay M. y Hyde Albert C. *Clásicos de la administración pública*; Nuevas lecturas de política y Gobierno, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Sartori Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

- Sánchez Martínez, Luis Alberto, *Consideraciones Teóricas para Analizar el Papel de los Gobiernos Locales en los años noventas*, en La Revista del Colegio de Ciencia Política y Administración Pública, Año III, No 5, México, 1995.
- Sancho Rafael y Fernando Maldonado, *Los gobiernos locales y la descentralización; aspectos de una experiencia regional*, El colegio de México, México, 1983.
- Tena Ramírez, F., *Constitución Mexicana Comentada*, Porrúa, México, 1986.
- Uvalle Berrones, R., *El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea*, en Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, N° 37, enero-marzo, 1998,
- Zamora Fernández de Lara Gerardo, *Municipalización: Un proceso por los caminos de Guanajuato*, en Revista Política y Cultura No 7, UAM – Xochimilco, México, 1996.
- Zamora Fernández de Lara Gerardo, Ayuntamiento, política social y desarrollo local, en Memoria del 2° congreso “Gobiernos locales: democracia y reforma del Estado”, México 2002.
- Ziccardi Alicia (Coord.), *Ciudades y gobiernos locales en América Latina de los noventa*, Miguel Ángel Porrúa, UNAM/ Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1991.
- Ziccardi Alicia (Coord.), *La Tarea de Gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Miguel Ángel Porrúa, UNAM/ Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1995.
- Wright Deil, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económico, México, 1997.
- Wilson David, Game Chris *Temas y aspectos del gobierno local en el Reino Unido*, en La revista del Colegio de Ciencia Política y Administración Pública, Año III, Núm. 5, Segundo semestre de 1995
- Wollmann Hellmut, *Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations*, Local Government Studies, Vol. 30, N° 4, Winter 2004

LEYES Y DOCUMENTOS VARIOS

Carta Europea de la Autonomía Local

“Ley Orgánica del Estado de Guanajuato”.

“Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”, Porrúa, México, 2003.

“Ley de Planeación”, Capítulo II Sistema de Planeación Democrática. Consulta electrónica [Http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/58/17.htm](http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/58/17.htm).

Reformas a la Ley de coordinación Fiscal <http://www.ammac.org.mx/coctos/recur98.htm>

Ley de planeación

Ley de coordinación fiscal.

Ley general de asentamientos humanos

Reglamento de la ley general del equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente en materia de áreas naturales protegidas

Reglamento de la Ley de aguas nacionales

NOM-127-SSA1-1994, Agua para uso y consumo humano. Límites permisibles de calidad y tratamientos a que deben someterse el agua para su potabilización (calidad del producto)

NOM-007-CNA-1997, Requisitos de seguridad para la construcción y operación de tanques para agua. (construcción y operación de sistemas hidráulicos).

NOM-003-CNA-1996, Requisitos durante la construcción de pozos de agua para prevenir la contaminación de acuíferos.

NOM-004-CNA-1996, Requisitos para La protección de acuíferos durante el mantenimiento y rehabilitación de pozos de extracción de aguas y para el cierre de pozos en general.

NOM-002-CNA-1995, Especificaciones para las tomas domiciliarias para abastecimiento de agua potable.

NOM-002ECOL-1996, Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano municipal. (operación y monitoreo de las aguas)

NOM-001.CNA.1995, Sistema de alcantarillado sanitario especificaciones de hermeticidad. (construcción de infraestructura)

NOM-003-ECOL-1997, Establece los límites máximos permisibles de contaminantes para las aguas tratadas que sean reutilizadas en servicios al público.

NOM-ECOL-1996, Establece las condiciones que deben cumplir los sitios destinados a la disposición de desechos sólidos.

NOM-0055-ECOL-1993, Establece los requisitos que deben cumplir los sitios destinados al confinamiento controlado de residuos peligrosos, excepto los radioactivos.

NOM- 52ECOL-1993, Listado de los materiales considerados como residuos peligrosos

Secretaría de Desarrollo Social, *Manual único de operación 1997, Ramo 26 Superación de la pobreza*, México, D.F., 1997

Base de datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal INAFED.

INEGI, **Indicadores Macroeconómicos del Sector Público**, 1988-1999; en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM), año de publicación 2000.

INEGI, **Indicadores Macroeconómicos del Sector Público**, 2000-2003, año de publicación 2004.

INE, Contabilidad Nacional de España, Empleo asalariado por ramas de actividad, 1995-2003. www.ine.es

INEGI, Finanzas Públicas, Estatales y Municipales de México 1996-1998, INEGI, 1997.

INEGI, Finanzas Públicas, Estatales y Municipales de México 1997-2000, INEGI, 2001.

INEGI, Finanzas Públicas, Estatales y Municipales de México 2001-2004, INEGI, 2005

www.inegi.gob.mx

www.sep.gob.mx

www.map.es